



**Aalto-yliopisto**  
Insinööritieteiden  
korkeakoulu

Juho Jyrkiäinen

## **Kehitystoimintaa edistävät ja estävät tekijät julkishallinnossa**

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi  
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Helsingissä 24.11.2016

Valvoja: Professori Katja Hölttä-Otto

Ohjaaja: DI Tiina-Liisa Forsell

---

**Tekijä** Juho Jyrkiäinen

---

**Työn nimi** Kehitystoimintaa edistävät ja estävät tekijät julkishallinnossa

---

**Koulutusohjelma** Konetekniikka

---

**Pääaine** Koneensuunnittelu

**Koodi** K3001

---

**Työn valvoja** professori Katja Hölttä-Otto

---

**Työn ohjaaja** DI Tiina-Liisa Forsell

---

**Päivämäärä** 24.11.2016

**Sivumäärä** 66 + 13

**Kieli** suomi

---

### Tiivistelmä

Hyvin toimiva julkinen sektori on koko yhteiskunnan etu. Julkiseen sektoriin kohdistuu voimakkaita taloudellisia tehostamispyrkimyksiä, ja samanaikaisesti kansalaisten odotukset julkisia palveluja kohtaan kasvavat. Julkisorganisaatioilta vaaditaan vahvaa muutoskyvykkyyttä, jotta ne säilyttäisivät taloudellisen toimintakykynsä ja legitimitetinsä toimintaympäristön muutoksista huolimatta. Tässä työssä tutkitaan kehitystoimintaa edistäviä ja estäviä tekijöitä julkishallinnossa. Tutkimuksen empiirinen osuus on toteutettu Verohallinnossa, ja tuloksissa vertaillaan kirjallisuudesta ja Verohallinnosta tehtyjä löydöksiä toisiinsa.

Menestyksekkäs kehitystoiminta vaatii tuekseen iteratiiviset ja asiakaslähtöiset kehittämisprosessit sekä innovaatiokulttuurin, jossa ideointiin ja kokeilemiseen kannustetaan. Verohallinnossa toteutuvat useimmat kirjallisuudessa mainitut kehitystoiminnan esteet. Keskeisiä organisaatioon liittyviä esteitä ovat resurssien hajautuminen liian monelle hankkeelle yhtäaikaaisesti, työntekijöiden homogeenisuus ja kehittämiskyvykkyyksien puute sekä organisaation hierarkkisuus ja siiloutuminen. Kehittämisprosessin tuloksellisuutta estää muun muassa ideoiden vähäisyys, iteratiivisten kokeiluiden puute sekä arviointikulttuurin kehittymättömyys. Nämä haasteet ymmärretään Verohallinnossa hyvin, ja iteratiivisuutta sekä asiakaslähtöisyyttä edistetään jo pienimuotoisesti. Menestyksellistä kehitystoimintaa Verohallinnossa edistävät muun muassa uudet monimuotoista työskentelyä ja ideointia tukevat tilat sekä kokeiluihin kannustava kokeilurahoitus. Verohallinnon toimintaympäristö muuttuu kuitenkin nopeasti, ja sen on kyettävä uudistumaan tehokkaasti, jotta se säilyttää toimintakykynsä ja legitimitetinsä myös tulevaisuudessa.

---

**Avainsanat** kehitystoiminta, yhteiskehittäminen, muotoiluajattelu, julkishallinto

---



---

**Author** Juho Jyrkiäinen

---

**Title of thesis** Drivers and barriers of development activity in public administration

---

**Degree programme** Mechanical Engineering

---

**Major** Mechanical Design

**Code** K3001

---

**Thesis supervisor** Professor Katja Hölttä-Otto

---

**Thesis advisor** Tiina-Liisa Forsell M.Sc. (Tech)

---

**Date** 24.11.2016

**Number of pages** 66 + 13

**Language** Finnish

---

### Abstract

Efficient and successful public administration benefits the whole society. Public sector organisations are facing strong retrenchments, and simultaneously the expectations of citizens towards public services are growing. Public sector organisations need to be flexible to sustain their economic performance and legitimacy despite the changes in their operational environment. This research focuses on studying the drivers and barriers of development activities in public administration. In this research, the empirical part was carried out in Finnish Tax Administration (FTA), and the results display a comparison between the findings from research literature and FTA.

Successful development activities require iterative and customer-oriented design processes, but also an innovation culture that encourages ideation, prototyping and experimentation. The most of the barriers mentioned in the research literature can also be seen in FTA. Remarkable organisational barriers are the scattering of resources for too many projects simultaneously, the homogenous workforce, lack of design skills, hierarchical organisational structure and silo effect. The success of the development process is hindered by the scarcity of ideas, lack of prototyping and underdeveloped evaluation practices. These challenges have been noticed quite well in FTA and there are already some minor initiatives to support iterative experimenting and customer orientation. Drivers of successful development activities in FTA include flexible office environment that supports ideation and specific funding for experimenting and prototyping. However, the operational environment is changing rapidly and FTA must be able to adapt flexibly and effectively in order to sustain its performance and legitimacy also in the future.

---

**Keywords** development activity, co-creation, design thinking, public administration

---

# ESIPUHE

Minua on aina kiehtonut yhteiskunnan toiminta ja julkishallinto. Kuitenkin yhtälailla luova kehittäminen on minulle tärkeää, ja sitä polkua lähdin seuraamaan Aalto-yliopiston opinnoissani, jotka ovat kulkeneet koneensuunnittelun, tuotekehityksen ja muotoilun maailmoissa. Pari vuotta sitten aloitin yhteiskuntapolitiikan opinnot tuotekehityksen diplomi-insinööriopintojeni rinnalla, ja silloin ystäväni kanssa pohdin, kuinka onnistuisin yhdistämään kiinnostukseni julkishallintoon ja kehittämiseen. Löysin vastauksen tähän pohdintaan vuosi sitten, kun sain diplomityöpaikan Verohallinnosta ja pääsin tutkimaan julkishallinnon kehitystoimintaan vaikuttavia edistäviä ja estäviä tekijöitä.

Diplomityöni valvojaa professori Katja Hölttä-Ottoa kiitän syvällisestä paneutumisesta työhöni sekä ohjauksesta ja rohkaisusta koko tutkimusprosessin ajan. Ohjaajaani Tiina-Liisa Forsellia kiitän lukuisista avaavista keskusteluista, kannustavasta ohjauksesta sekä ylipäänsä tämän tutkimuksen mahdollistamisesta, kun sain työskennellä diplomityöntekijänä Verohallinnossa. Kiitän myös kaikkia Verohallinnossa tutkimukseeni osallistuneita ja tutkimusprosessia tukeneita henkilöitä.

Perheellä ja ystävillä on ollut valtava merkitys tutkimusprosessin etenemiselle. Ensinnäkin kiitän äitiäni ja isääni diplomityöprosessin aktiivisesta tukemisesta, haastamisesta ja kannustamisesta. Kiitän myös vaimoani Emiliaa jatkuvasta kannustuksesta koko tutkimusprosessin ajan. Diplomityöni on myös merkittävästi rikastanut rakkaiden ystäväieni kanssa käytyjen keskustelujen kautta, ja siitä kiitos heille.

Helsingissä  
marraskuussa 2016  
Juho Jyrkiäinen

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	Tutkimuksen taustaa.....	1
1.2	Verohallinto ja kehitystoiminta.....	2
2	JULKISEN SEKTORIN KEHITYSTOIMINTA JA INNOVAATIOT.....	5
2.1	Innovaatiot julkisella sektorilla.....	5
2.2	Innovaatiotyypit.....	6
2.3	Miksi innovaatiot ovat tärkeitä?.....	8
2.4	Julkishallinnon kehitystoiminnan paradigmat.....	9
2.5	Arvon muodostuminen julkisella sektorilla.....	12
3	YHTEISKEHITTÄMINEN JULKISELLA SEKTORILLA.....	14
3.1	Design, muotoiluajattelu ja yhteiskehittäminen.....	14
3.2	Yhteiskehittämisen prosessi.....	15
3.2.1	Ideointi kehitysprosessin osana.....	19
3.2.2	Kokeileminen kehitysprosessin osana.....	20
3.2.3	Kansalaiskehittäminen.....	22
3.3	Kehittämisen portfolion hallinta ja kehittämiskohteiden priorisointi.....	22
3.3.1	Kehittämisen portfolion hallinnan ongelmat.....	23
3.3.2	Kehittämiskohteiden priorisointi.....	25
4	TUTKIMUKSEN METODOLOGIA.....	27
5	TULOKSET – KEHITYSTOIMINNAN EDISTÄJÄT JA ESTEET.....	30
5.1	Organisaation ulkoiset tekijät.....	31
5.1.1	Lait ja säädökset.....	31
5.1.2	Poliittinen ohjaus.....	32
5.1.3	Toimintaympäristön muutokset.....	33
5.1.4	Yhteenveto.....	34
5.2	Organisaation sisäiset tekijät.....	35
5.2.1	Hierarkkinen organisaatiomalli.....	35
5.2.2	Siiloutuminen.....	36
5.2.3	Organisaatiokulttuuri.....	37
5.2.4	Johdon visio.....	39
5.2.5	Yhteenveto.....	39
5.3	Resurssit.....	39
5.4	Työntekijät ja kehitystoiminta.....	41
5.4.1	Monialaisuus.....	41

5.4.2	Työntekijöiden kyvyt.....	42
5.4.3	Työntekijöiden tukeminen .....	43
5.4.4	Yhteenveto .....	44
5.5	Kehitysprosessi .....	44
5.6	Ideointi .....	46
5.7	Kokeileminen .....	49
5.8	Asiakaslähtöisyys .....	50
5.9	Hankkeiden arviointi ja oppiminen .....	52
5.9.1	Ennakkoarviointi ja priorisointi .....	53
5.9.2	Seurantamittarit.....	54
5.9.3	Jälkiarviointi ja oppiminen .....	55
5.9.4	Yhteenveto .....	55
6	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	57
6.1	Keskeiset johtopäätökset .....	58
6.2	Toimintaehdotuksia.....	60
	LÄHTEET .....	63
	LIITE 1 Taulukko: Kehitystoimintaa edistävät ja estävät tekijät	
	LIITE 2 Haastattelurunko	

# SANASTO

**Inkrementaalinen innovaatio** – pieni innovaatio, jolla tyypillisesti tarkoitetaan olemassa olevien prosessien ja tuotteiden asteittaista kehitystä

**Innovaatio** – organisaatiolle uusi idea ja sen toimeenpaneminen, joiden kautta pyritään merkittävästi kasvattamaan julkista arvoa

**Iteratiivinen kehittäminen** – kokeiluihin perustuva kehitysmalli, jossa ratkaisua kehitetään lukuisten kokeiluiden avulla paremmaksi

**Julkinen arvo** – kansalaisten saavuttama kokonaishyöty julkisen sektorin toiminnasta / ihmisten hyvinvointiin kohdistuva vaikuttavuus

**Kehittämisportfolio** – organisaation kehittämishankkeiden muodostama kokonaisuus

**Kehittämissalkku** – organisaation kehittämishankkeiden muodostama osakokonaisuus

**Legitimiteetti** – toiminnan hyväksymisenarvoisuus kansalaisten silmissä

**PESTLE-analyysi** – toimintaympäristöanalyysi, PESTLE eli Political, Economical, Social, Technological, Legal, Environmental

**Radikaali innovaatio** – poikkeuksellisen merkittävä innovaatio, joka tuo mukanaan jotain todella uutta asteittaisen parannuksen sijaan

**Scrum-kehittäminen** – ketterä kehitysmenetelmä, joka perustuu itsenäisen kehitystiimin iteratiivisiin ja inkrementaalisiin kehityssprintteihin

**Stage-gate** – kehittämisen ohjauksen malli, jossa kehitysprosessi on jaoteltu vaiheisiin ja niitä seuraaviin päätöspisteisiin, joissa vaiheen tulokset katselmoidaan ja hankkeen jatkosta tehdään päätös.

**TK-prosessi** – toiminnan kehitysprosessi

**Yhteiskehittäminen** – syklinen ja iteratiivinen luomisprosessi, jossa uudet ratkaisut kehitetään yhdessä kansalaisten (käyttäjien) kanssa ja jota voidaan hyödyntää tuotteiden, palveluiden sekä organisaation prosessien kehittämisessä

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen taustaa

Hyvin toimiva julkinen sektori on koko yhteiskunnan etu, sillä julkisen sektorin toimintakyky ja tehokkuus vaikuttavat varsin keskeisesti yhteiskunnan toimintaan. Viimeisen sadan vuoden aikana julkisen sektorin koko ja sen toimijoiden painoarvo on kasvanut voimakkaasti niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa hyvinvointivaltioissa, ja tämä kasvu on tapahtunut onnistuneiden innovaatioiden myötä. Nykyisin julkiseen sektoriin kohdistuu voimakkaita taloudellisia tehostamispyrkimyksiä, ja toisaalta samanaikaisesti kansalaisten vaatimukset julkisorganisaatioiden tarjoamia palveluita kohtaan kasvavat. Jotta julkisorganisaatiot säilyttäisivät taloudellisen toimintakykynsä sekä legitimitteettinsä, eli hyväksynnän kansalaisten silmissä, niiden on kyettävä uudistumaan tehokkaasti.

Tyypillisesti julkista sektoria ei pidetä yhtä innovatiivisena kuin yksityistä sektoria. Innovaatio on kuitenkin suhteellisen tuore termi julkisella sektorilla, ja sitä ei ole vain aikanaan sovellettu merkittäviin ja radikaaleihin yhteiskunnallisiin uudistuksiin. Julkisen sektorin innovaatiot ovat myös tyypillisesti hankalampia määritellä kuin yksityiselle sektorille tyypilliset teknologiset tuoteinnovaatiot. Julkisen sektorin innovaatioiden tutkimus onkin vielä melko uutta. Yksityisellä sektorilla kehitystoiminnan vaikuttavuutta kasvattamaan on valjastettu design, muotoiluajattelu ja yhteiskehittäminen. Julkisen sektorin kehitystoiminnassa tässä ei kuitenkaan olla vielä kovinkaan pitkällä. Yksityisellä sektorilla hyödynnetyillä tuotekehityksen ja muotoilun metodeilla ja prosesseilla voisi kuitenkin olla paljon annettavaa julkisen sektorin kehitystoimintaan. Yhteiskunnallinen toimintaympäristö muuttuu nopeasti, jolloin julkisorganisaatioilta vaaditaan entistä nopeampaa muutoskyvykkyyttä, jotta ne voisivat säilyttää roolinsa yhteisen hyvän edistäjinä.

Tässä diplomityössä käsitellään julkisen sektorin kehitystoimintaa edistäviä ja estäviä tekijöitä. Tuotekehityksen ja muotoilun metodien hyödyntäminen on julkisella sektorilla vielä alkutekijöissään, mutta niiden tehokas hyödyntäminen voisi merkittävästi kasvattaa toiminnan tuloksellisuutta. Tutkimus koostuu julkisen sektorin kehittämistoimintaa käsittelevästä kirjallisuuskatsauksesta sekä Verohallinnossa toteutetusta empiirisestä osuudesta, ja tuloksissa vertaillaan kirjallisuudesta ja Verohallinnosta tehtyjä löydöksiä toisiinsa. Tämä diplomityö on toteutettu Verohallinnon toimeksiantona. Työ keskittyy etenkin sellaisiin kehitystoimintaa edistäviin ja estäviin tekijöihin, jotka vaikuttavat ja joihin voidaan vaikuttaa virastotasolla.

Verohallinnolla on sinänsä erityinen tehtävä huolehtia hyvinvointivaltion rahoituspohjasta, ja näin se mahdollistaa muiden julkisten palvelujen tuottamisen. Toiminnan luonteesta johtuen sen tulee pyrkiä luomaan vakautta ja välttämään riskejä. Kehittämistoimintaan kuitenkin kuuluvat epäonnistumiset, sillä uuden kehittäminen on aina riski-investointi. Kehittämistoimintaa ei voi riskien välttämisen varjolla unohtaa, sillä vielä suurempi riski on olla uudistumatta. Verohallinnon on kyettävä keräämään verot tehokkaasti ja säilyttämään kansalaisten luottamus, vaikka toimintaympäristö muuttuu ympärillä nopeasti.



Verohallinnon toimintaympäristöä muovaavat muun muassa demografiset muutokset, politiikan trendit, globalisaatio sekä teknologinen kehitys. Jakamistalouden ilmiöt, kuten kuljetuspalvelu Uber, ovat luoneet uudenlaista työtä, jossa työntekijällä ei ole enää selkeää työnantajaa ja tulot muodostuvat lukuisista pienistä tulovirroista. Faehnen ym. (2016) mukaan jakamistalouden suurimmat julkishallintoon kohdistuvat haasteet liittyvät verotukseen, sillä silpputulojen ilmoittaminen, käsittely ja valvonta on työlästä, mikä voi heikentää veromoraalia ja taloudellista toimeliaisuutta. Perinteisten valuuttojen rinnalle on taas kehittynyt lohkoketjuteknologiaan perustuvia vaihtoehtoisia digitaalisia vaihdannan välineitä. Ilman aktiivista muutoskykyä ja rohkeaa uudistumista verottajalta puuttuu työkalut, joilla se edelleen kykenee huolehtimaan verokertymän tehokkaasta keräämisestä ja samalla säilyttää legitimitettinsä kansalaisten silmissä.

Tässä tutkimuksessa käsitellään ensin julkisen sektorin innovaatioita, sen kehitystoiminnan paradigmoja sekä arvon muodostumista julkisella sektorilla. Seuraavaksi pyritään määrittelemään designin, muotoiluajattelun ja yhteiskehittämisen käsitteistöä sekä kuvataan yhteiskehittämisen prosessin kulkua. Tämän jälkeen syvennytään tarkemmin ideointiin ja kokeilemiseen osana yhteiskehittämisen prosessia sekä kehittämisportfolion hallintaan ja hankkeiden priorisointiin. Metodologia-luvussa kuvataan tutkimusprosessin kulkua niin kirjallisuuskatsauksen kuin Verohallinnossa tehtyjen haastattelujen ja havainnoinnin osalta. Tuloksissa käydään läpi kehitystoimintaa edistäviä ja estäviä tekijöitä Verohallinnossa ja tutkimuskirjallisuudessa. Tulokset on luokiteltu erityyppisten vaikutustekijöiden ja yhteiskehittämisen prosessin vaiheiden mukaan. Lopuksi käydään läpi tulosten pohjalta muodostetut johtopäätökset, pohditaan jatkotutkimusten tarvetta sekä esitetään toimintaehdotuksia Verohallinnon kehitystoimintaan.

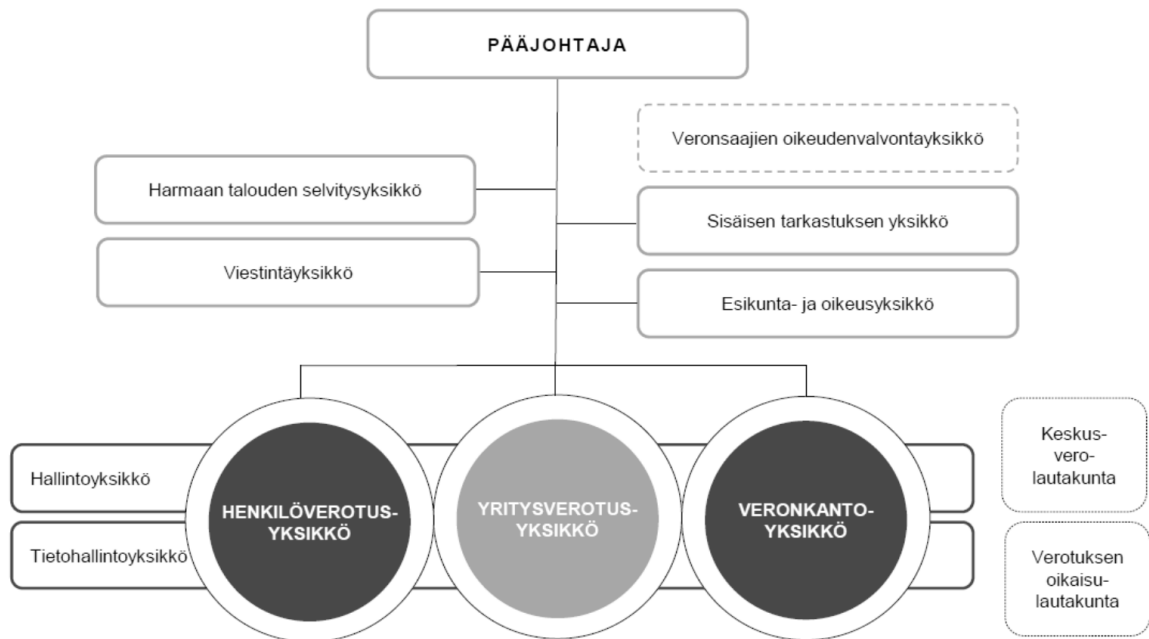
## 1.2 Verohallinto ja kehitystoiminta

Tämä diplomityö on toteutettu Verohallinnon toimeksiantona ja diplomityön laadullinen aineisto on kerätty Verohallinnosta. Seuraavaksi käsitellään Verohallintoa organisaationa, sen toimintaympäristöä ja kehitystoimintaa Verohallinnossa.

Verohallinto on Valtionvarainministeriön alainen valtion virasto, jonka päätehtävänä on huolehtia verojen keräämisestä yhteiskunnan toiminnan rahoittamiseksi. Vuosittain Verohallinto tilittää yli 50 miljardia euroa verotuloja valtiolle, kunnille ja muille veronsaajille. Verohallinnon vuosittaiset toimintamenot ovat hieman yli 400 miljoonaa euroa, ja työntekijöitä Verohallinnossa on noin 5000. (Verohallinto 2016a.) Valtionvarainministeriön ja Verohallinnon välisessä tulossopimuksessa (2016:3) kuvataan Verohallinnon perustehtävää seuraavasti: *Verohallinto on yhteiskunnan suurin verojen ja maksujen kerääjä ja siten ratkaiseva toimija julkisen talouden rahoitustoiminnan näkökulmasta. Verohallinnon perustehtävä on toimittaa verotus ja tilittää verot ja veronluonteiset maksut veronsaajille siten, että veronsaajat saavat verotulonsa oikean määräisinä, oikea-aikaisesti ja kustannustehokkaasti. Verotus toimitetaan niin, että se aiheuttaa varsinaisten verojen lisäksi mahdollisimman vähän kustannuksia ja häiritsee asiakkaan taloudelliselle toiminnalle.*

Verohallinnon organisaatio rakentuu kolmen pääyksikön eli Henkilöverotus-, Yritysverotus- ja Veronkantoyksikön ympärille, jotka hoitavat keskeisimmät verotustehtävät (Kuvio 1). Kaikilla pääyksiköillä on Helsingissä sijaitseva ohjaus- ja kehittämyksikkö, ja varsinaisia verotustehtäviä hoitaa toistakymmentä alueellista toimintayksikköä.

Verotustyöstä huolehtivien pääyksiköiden tukena toimii pienempiä tukiyksiköitä, joista suurimmat ovat Tietohallintoyksikkö ja Hallintoyksikkö. Nykyinen organisaatorakenne on vielä varsin tuore, sillä vuoteen 2010 asti organisaatio rakentui alueellisten verovirastojen pohjalle ja yksikkörakennetta on tarkistettu viimeksi vuonna 2015. Organisaation toimintaa myös jäsennetään ja ohjataan prosesseina, ja niistä tärkeimpiä kehitetään yli yksikkörajojen. Verohallinnon kolme ydinprosessia ovat ennakoiva ohjaus ja neuvonta, rahavirtojen hallinta sekä verovalvonta. (Verohallinto 2016a.)



**Kuvio 1 Verohallinnon organisaatio (Verohallinto 2016a)**

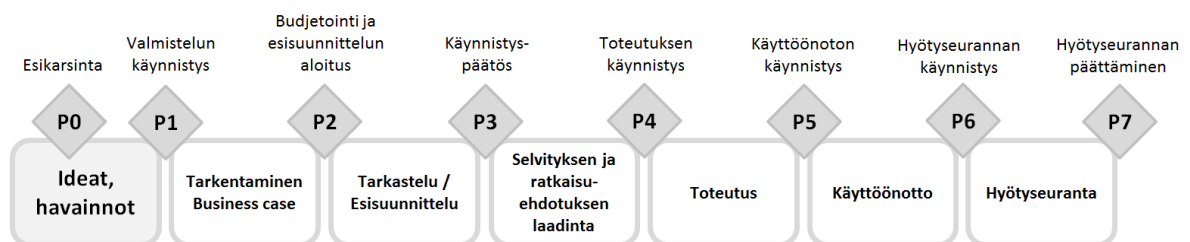
Verohallinnon toiminnan suunnittelua ohjaavat muun muassa lainsäädäntö, hallitusohjelma ja valtiovarainministeriön määräykset ja ohjeet. Näiden pohjalle rakentuvat Verohallinnon strategia sekä liiketoimintasuunnitelma. Verohallinto laatii vuosittain liiketoimintasuunniteluun perustuvan kehusehdotuksen ja saa vuosittaiset määrärahasa valtion talousarviossa ja lisätalousarvioissa. Verohallinto laatii vuosittain tulossopimuksen valtiovarainministeriön kanssa, ja ministeriö seuraa Verohallinnon toimintaa. (Verohallinto 2016a; Verohallinto 2016b.)

Valtiovarainministeriön asettamat tavoitteet Verohallinnon toiminnalle ovat Verohallinnon vuosikertomuksen (2016a) mukaan täyttyneet hyvin. Toiminnan tuloksellisuus ja tuottavuus ovat kehittyneet positiivisesti, ja verovaje on eurooppalaisittain hyvin maltillisella tasolla. Työhyvinvointi on Verohallinnossa paremmalla tasolla kuin muualla valtionhallinnossa. (Verohallinto 2016a.) Verohallinto teettää myös säännöllisesti asiakastutkimuksia, ja näiden tutkimusten mukaan kansalaiset ovat suhteellisen tyytyväisiä Verohallinnon toimintaan, vaikkakin Verohallinto nähdään jäykkänä ja byrokraattisena organisaationa. Kansalaisten veromyönteisyys on hyvällä tasolla ja Verohallinnon työntekijöiden ammattitaitoon sekä asiantuntijuuteen luotetaan vahvasti. (TNS Gallup 2015.) Verohallinnon yleistä toimintakykyä voidaan siis tällä hetkellä pitää hyvänä omistajaohjauksen sekä kansalaisten näkökulmasta. Tutkimuksen fokus on kuitenkin Verohallinnon kehitystoiminnassa, sillä Verohallinnon on kyettävä reagoimaan

toimintaympäristön muutoksiin ja uudistumaan, jotta se säilyttäisi hyvän toimintakykynsä myös tulevaisuudessa.

Verohallinnossa tehdään strategista, lainsäädännöllistä ja teknologista kehittämistä, eli sen tehtävänä ei ole vain toteuttaa verotusta, vaan myös aktiivisesti kehittää siihen liittyviä käytäntöjä. Veropolitiikan linjaukset tehdään kuitenkin poliitikkojen toimesta Valtiovarainministeriön valmistelun pohjalta. Verohallinnon kehittämisen päälinjat ja siihen käytettävät resurssit määritellään vuosittain liiketoimintasuunnittelun yhteydessä hallitusohjelman, ministeriön linjausten ja oman strategian pohjalta. Kehittämiskokonaisuutta hallinnoidaan yksikkökohtaisten ja osin yksikköraajat ylittävien aihekokonaisuuksiin perustuvien kehittämissalkkujen avulla. Verohallinnon prosessit ovat myös tärkeässä roolissa kehitystoiminnassa, ja kullakin prosessilla on oma kehittämisryhmä. Prosessien välillä kehittämistarpeita käsitellään ja valmistellaan prosessien yhteistyöryhmässä. (Verohallinto 2016b.)

Kehittämisen tukena Verohallinnossa on strategisen ohjauksen prosessi sekä yksittäisen kehittämiskohteen elinkaaren läpi kulkeva stage-gate-tyyppinen (ks. Cooper 2008) toiminnan kehittämisprosessi. Toiminnan kehittämisprosessissa on kuvattuna kehittämiskohteen elinkaaren vaiheet ideasta käytössä olevaksi toimintatavaksi tai palveluksi, ja vaiheesta toiseen siirrytään päätöspisteiden (P0 - P7) kautta (Kuvio 2). (Verohallinto 2016b.) Nykymuotoinen kehittämisprosessi on melko tuore, ja osa käynnissä olevista kehittämishankkeista ei vielä noudata virallista prosessia.



Kuvio 2 Verohallinnon toiminnan kehittämisprosessi (muokattu Verohallinto 2016b)

Verohallinnon kehittämistoimintaa leimaavat tällä hetkellä suuret yksittäiset kehittämishankkeet. Merkittävin toteutusvaiheessa oleva hanke on verotukseen liittyvien tietojärjestelmien kokonaisuudistus, VALMIS-hanke, jossa toteutetaan myös strategisia lainsäädäntömuutoksia. Toinen suurhanke on Kansallinen tulorekisteri, joka mahdollistaa tulotietojen reaaliaikaisen ilmoittamisen ja tulevaisuudessa myös siirtymisen reaaliaikaiseen verotukseen. Verohallinnossa on myös käynnissä organisaatiomuutos, sillä Tullin verotustehtäviä ollaan siirtämässä Verohallintoon. Tällaisten suurten hankkeiden lisäksi Verohallinnon kehittämistoiminnassa korostuu lakimuutosten toteuttaminen ja sähköisen asioinnin lisääminen. (Verohallinto 2016a.)

## 2 JULKISEN SEKTORIN KEHITYSTOIMINTA JA INNOVAATIOT

### 2.1 Innovaatiot julkisella sektorilla

Niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla innovaatiosta on tullut keskeinen kehitystoiminnan käsite. Innovaatioita käsittelevät tutkimukset kuitenkin lähinnä keskittyvät siihen, miten innovaatioita esiintyy, eikä niinkään siihen, mitä innovaatiot ovat (Langergaard 2012:11). De Vries, Bekkers ja Tummers (2016) toteavat kirjallisuuskatsauksessaan, jossa he ovat käyneet läpi 181 julkisen sektorin innovaatiota käsittelevää artikkelia, että useimmissa artikkeleissa (137; 76 %) ei laisinkaan määritellä innovaatiota käsitteenä. Näiden artikkeleiden innovaation määritelmässä korostuu kaksi tekijää: koettu uutuus (perceived novelty) sekä idean käyttöönotto ensimmäistä kertaa organisaatiossa (De Vries ym. 2016). Mulgan ja Albury (2003:3) määrittelevät innovaation uudeksi ideaksi, joka toimii. He myös tarkentavat määritelmäänsä toteamalla, että onnistunut innovaatio tarkoittaa uusien prosessien, tuotteiden, palvelujen ja toimintatapojen luomista ja toimeenpanoa, mikä johtaa merkittäviin parannuksiin lopputuloksissa, tehokkuudessa, vaikuttavuudessa tai laadussa. Pelkkä uusi idea ei ole innovaatio, vaan siihen vaaditaan myös uusi käytäntö (Hartley 2005:27). Bason (2010:73) taas määrittelee innovaation toimenpiteiksi, jotka luovat sillan strategisten tavoitteiden ja arvon realisoitumisen välille. Tutkijasta riippuen innovaatio on käsitteenä rajattu vain radikaaleille uutuuksille tai laajemmalle kehityksen kirjoille jatkuvasta parantamisesta merkittäviin läpimurtoihin (Hartley 2005; Osborne & Brown 2013:4; de Vries ym. 2016:147). Innovaatiolle ei siis oikeastaan ole kovinkaan yksiselitteistä määritelmää. Tässä tutkimuksessa innovaatiolla tarkoitetaan organisaatiolle uutta ideaa ja sen toimeenpanoa, joiden kautta pyritään merkittävästi kasvattamaan julkista arvoa, eli kansalaisten saavuttamaa kokonaishyötyä julkisen sektorin toiminnasta.

Albury (2005:51) ja Langergaard (2012:102) nostavat esille innovaation käsitteeseen kytkeytyvän positiivisuuden. Innovaatioita ajatellaan uusina toimivina ideoina, vaikka useat innovaatiot lopulta epäonnistuvat (Albury 2005:51). Siihen liittyy kuitenkin aina vähintäänkin pyrkimys kohti kehitystä ja parempia käytäntöjä. Kenties tämän käsitteen luontaisen positiivisuuden takia kukaan ei oikeastaan vastusta innovaatioita ja innovaatioiden edistäminen nähdään laajasti tavoiteltavana. (Langergaard 2012:102–103) Jotkut tutkijat (esim. Mulgan & Albury 2003:2) näkevät innovoinnin jopa julkisen sektorin ydintoimintana (Langergaard 2012:102).

Innovaatio on julkisen sektorin käsitteenä melko tuore, ja julkisen sektorin innovaatiotutkimus on yhä vähäistä (Albury 2005:32; Hartley 2005; De Vries ym. 2016). Innovaatiot ovat perinteisemmin yhdistetty muutoksiin yksityisellä sektorilla, etenkin teknologisiin tuoteinnovaatioihin, ja innovaatioteoriatkin ovat pääosin lähtöisin tuotekehityksestä (Koch & Hauknes 2005:4; Hartley 2005:33). Yleiset käsitykset innovoinnista sopivat osittain sekä yksityiselle että julkiselle sektorille, mutta yksityisen sektorin puolella kehitettyä innovaatioteoriaa ei voi sellaisenaan soveltaa julkiselle sektorille. Yksityisellä sektorilla innovaatioilla pyritään saavuttamaan kilpailuetua, kun taas julkisella puolella innovaatioita tulisi pyrkiä levittämään mahdollisimman laajalle (Hartley 2005:27). Julkisen sektorin innovointiin kytkeytyy myös erityinen demokraattinen ja poliittinen ulottuvuus, sillä esimerkiksi yksilön tyytyväisyys ja kansalaisen oikeuksien toteutuminen eivät kulje käsi kädessä (Langergaard 2012:180; De Vries ym. 2016:162).

Julkisen sektorin innovaatiotutkimuksen vähyys liitetään usein julkisen sektorin innovatiivisuuden puutteeseen ja ajatellaan, että julkinen sektori olisi luonnostaan vähemmän innovatiivinen kuin yksityinen sektori (Albury 2005:52). Teknologiset tuoteinnovaatiot ovat selkeämpiä kuin innovaatiot hallinnossa ja palveluissa, missä innovaatiossa on usein kyse muutoksesta palveluntarjoajan ja palvelunkäyttäjien suhteessa (Hartley 2005:33). Alburyn (2005:52) mukaan julkisen sektorin historia on kuitenkin täynnä merkittäviä innovaatioita. Suomessa varhainen esimerkki julkisen sektorin innovaatiosta on Arvo Ylpön kehittämä neuvolatoiminta ja lasten rokotusohjelmat, minkä tuloksena äitien ja lasten kuolleisuus on Suomessa yksi maailman alhaisimmista. Keskeisiä suomalaista yhteiskuntaa muovanneita innovaatioita ovat olleet myös kahden elättäjän perhemallin mahdollistanut päivähoitojärjestelmä sekä tasa-arvoinen koululaitos. (Hämäläinen 2005:197–198.) Virtanen (2005:120) toteaa, että lähihistorian vaikuttavin ja laajin julkisen sektorin innovaatio on pohjoismainen hyvinvointivaltio niin väestön hyvinvoinnin kuin talouden kilpailukyyn kannalta.

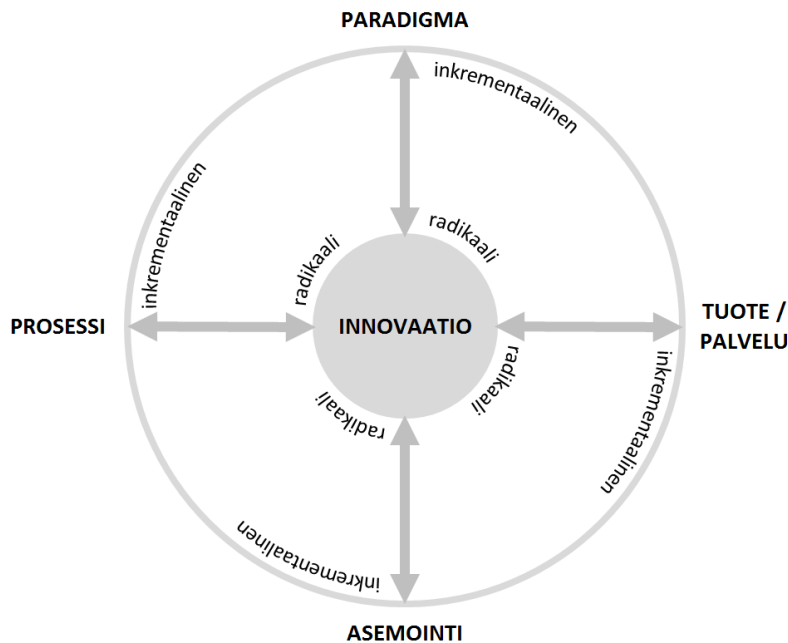
## 2.2 Innovaatiotyypit

Innovaatioita voidaan luokitella monin eri tavoin niiden merkittävyyden ja luonteen perusteella. Yksi tyypillinen tapa luokitella innovaatiota on jakaa ne radikaaleihin (radical) sekä inkrementaalisiin innovaatioihin (incremental). Radikaaleilla innovaatioilla tarkoitetaan merkittäviä läpimurtoja, kuten täysin uudenlaisia toimintatapoja, tuotteita ja palveluita (Albury 2005:52; Bason 2010:40). Suurin osa innovaatioista on kuitenkin inkrementaalisia innovaatioita, joilla tarkoitetaan olemassa olevien prosessien ja tuotteiden asteittaista kehitystä (Albury 2005:52; Bason 2010:40).

Julkisen sektorin innovaatiot hallinnossa ja palveluissa ovat monesti hankalammin määriteltävissä kuin yksityiselle sektorille tyypilliset teknologiset tuoteinnovaatiot (Hartley 2005:33). Innovaatioiden luokittelu niiden luonteen perusteella voikin auttaa ymmärtämään julkisen sektorin innovoinnin moninaisuutta. Hartley (2005:28) jaottelee julkisen sektorin innovaatiot seitsemään ulottuvuuteen: tuote-innovaatio (esim. uusi laite sairaalassa), palveluinnovaatio (esim. esitötetty veroilmoitus), prosessi-innovaatio (esim. toimistoprosessien optimointiin tähtäävät organisatoriset ratkaisut), asemointi-innovaatio (palvelu tarjotaan uudessa kontekstissa tai suunnataan uudelle asiakasryhmälle, esim. kirjastopalvelu maahanmuuttajille), strateginen innovaatio (organisaation uudet tavoitteet tai päämäärät, esim. yliopistojen koulutusvienti), hallintainnovaatio (uudet kansalaisten osallistamisen ja päätöksenteon järjestelyt, esim. kansalaisaloite) ja retorinen innovaatio (uudet käsitteet, jotka suuntaavat toimimaan uudella tavalla, esim. hiilijalanjälki) (Hartley 2005:28; Lovio & Kivisaari 2010:30). Monesti innovaatioon tähtäävissä muutoksissa on kuitenkin piirteitä useammasta eri ulottuvuudesta, ja etenkin radikaalit innovaatiot ovat tyypillisesti moniulotteisia (Hartley 2005:28).

Tidd ja Bessant (2013:24–26) esittävät neljä innovaatiotyyppiä, jotka yhdessä muodostavat innovaatiotilan. Nämä innovaatiotilan neljä ulottuvuutta ovat tuoteinnovaatio, prosessi-innovaatio, asemointi-innovaatio ja paradigmainnovaatio (Tidd & Bessant 2013). Bason (2010:41–43) soveltaa innovaatiotilaa julkisen sektorin kontekstiin. Tuoteinnovaatio on organisaation pyrkimysten lopputulos, joiden kohteena ovat organisaation ulkopuoliset toimijat, eli julkishallinnossa tuote voi olla palvelu tai menettelytapa (Bason 2010:41). Prosessi- ja asemointi-innovaatiot Bason (2010) ja Hartley (2010) määrittelevät

yhtenevästi. Paradigmainnovaatiolla taas tarkoitetaan ajattelutavan muutosta, kuten julkisorganisaation toiminnan uudelleensuuntaamista kansalaisten valvonnasta kansalaisten palvelemiseen. (Bason 2010:41–43.) Kuvion 3 innovaatiotilassa yhdistyy neljän innovaatiotyyppin ulottuvuudet sekä asteikko inkrementaaliseen radikaaliin (Tidd & Bessant 2013:25). Basonin (2010:43–44) mukaan Tiddin ja Bessantin neljän ulottuvuuden innovaatiotila on toimiva työkalu mahdollisen innovaation uutuusarvon ja vaikutustavan arviointiin.



**Kuvio 3 Innovaatiotilan neljä ulottuvuutta (muokattu Tidd & Bessant 2013:25)**

Lovio ja Kivisaari (2010:9–10) jaottelevat julkisen sektorin innovaatiot kolmeen perusryhmään vaikutustason perusteella: julkisen palvelutuotannon innovaatiot, johtamis- ja toimintamalli-innovaatiot sekä politiikka-innovaatiot. Julkisen palvelutuotannon innovaatioilla pyritään parantamaan jonkin osa-alueen palveluja ja niiden tuottamisen tapoja. Ne voivat olla tuote- tai prosessi-innovaatiota ja niitä tehdään pääasiallisesti palveluja tuottavissa organisaatioissa. Johtamis- ja toimintamalli-innovaatiot taas eivät ole sektorispesifejä, eli niitä voidaan soveltaa laaja-alaisesti julkisen sektorin johtamisessa. Ne voivat syntyä ja lähteä leviämään niin yksittäiseltä julkishallinnon sektorilta kuin korkeammalta hierarkiatasolta. Poliittikkainnovaatiot ovat sen sijaan poliittisten päättäjien käyttöön ottamia uusia ohjauskeinoja ja toimintamalleja, mutta näiden innovaatioiden pohjalla olevat ideat eivät toki välttämättä ole lähtöisin poliitikoilta. Niiden avulla pyritään edistämään poliittisten päämäärien saavuttamista ja vaikuttamaan näin yhteiskunnan toimintaan. (Lovio & Kivisaari 2010:9–10.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään pääasiallisesti julkisen palvelutuotannon innovaatioiden sekä johtamis- ja toimintamalli-innovaatioiden kehittymistä edistäviin ja estäviin tekijöihin, joihin useimmat julkishallinnon organisaatiot pystyvät omalla toiminnallaan vaikuttamaan. Poliittikkainnovaatioiden avulla voidaan tukea julkishallinnon virastojen toimintaa, mutta niihin liittyvä päätöksenteko on virastojen toimivallan ulkopuolella.

### 2.3 Miksi innovaatiot ovat tärkeitä?

Suomessa samoin kuin muissakin länsimaissa julkiseen sektoriin kohdistuu voimakas muutospaine. Globaalin taloustilanteen epävarmuus ja siihen kytkeytyvät julkisen talouden tehostamisohjelmat ja leikkauslistat pakottavat julkisen sektorin toimijoita sopeutumaan alati pienentyviin budjettikehyksiin (Gillinson ym. 2010:2; Lovio & Kivisaari 2010:38). Samaan aikaan kansalaisten odotukset julkisia palveluita kohtaan kasvavat. Kun yksityisen sektorin palvelut kehittyvät ja muuttuvat aiempaa yksilöllisemmiksi, odottavat kansalaiset vastaavaa palvelukykyä myös julkisilta toimijoilta. (Bason 2010:12.) Myös nopea väestörakenteen muutos, teknologian kehitys, ilmastonmuutos, geopoliittiset kriisit ja väestön taloudellinen eriarvoistuminen muokkaavat julkisen sektorin toimintaympäristöä (Pollitt 2016; Bason 2010:12–14). Julkisen sektorin toimijoilta vaaditaan huomattavaa muutoskykyä, jotta ne ylipäänsä säilyttävät legitimitettinsä kansalaisten silmissä (Lovio & Kivisaari 2010:38; Bason 2010:12–14).

Julkisen talouden tehostamisohjelmat perustuvat tyypillisesti toimintojen karsimiseen tai nykyisen palvelutason ylläpitämiseen resurssien pienentymisestä huolimatta (Gillinson et al. 2010:6–7). Gillinson, Horne ja Baeck (2010:6–7) kuvaavat näitä 'less for less' ja 'same for less' -periaatteina, eli tehdään vähemmän priorisoimalla ja kohdentamalla resursseja tai pyritään pitämään samat palvelut, mutta tehostetaan resurssien käyttöä. Molemmat ovat toki käyttökelpoisia työkaluja, mutta niiden tavoitteena on vain tehostaa olemassa olevaa systeemiä. Näiden periaatteiden avulla ei siis ratkaista julkisen sektorin haasteita, kun pienenevillä resursseilla pitäisi kyetä vastaamaan kansalaisten kasvaviin ja muuttuviin tarpeisiin sekä muihin toimintaympäristön muutoksiin. (Gillinson et al. 2010:6–7.) Kustannuspaineen ei pitäisi olla ainut ajuri innovaatioille julkisella sektorilla, ja sen voimakas korostaminen voi johtaa kehitystoiminnan näkökulman kaventumiseen (Lovio & Kivisaari 2010:38). Ilman toimivaa innovaatiokulttuuria kustannuspaineet näkyvät myös helposti julkisen sektorin työntekijöiden alati kasvavana työtaakkana (Albury 2005:51).

Mulgan ja Albury (2003:2) toteavat, että innovointi on julkisen sektorin ydintoimintaa. Se auttaa kustannusten minimoinnissa ja palveluiden tehostamisessa, mutta ennen kaikkea onnistuneet innovaatiot nostavat julkista sektorin toiminnan arvoa sekä auttavat vastaamaan kansalaisten odotuksiin ja muuttuviin tarpeisiin. Nykyään monet poliitikot näkevät julkisen sektorin paisuneen liian suureksi, ja Suomessa yli neljännes työllisistä työskentelee julkisella sektorilla (VNK 2014; SVT 2016). Useimmat palvelut voitaisiin tuottaa yksityisilläkin markkinoilla, joten julkisen sektorin palveluntuottajien asema ei suinkaan ole itsestään selvä. Julkisen sektorin historia on kuitenkin täynnä onnistuneita innovaatioita muun muassa koulutuksen, sosiaaliturvan ja väestöterveyden saralla, vaikka niihin ei aikanaan ole innovaation käsitettä sovellettu. Nämä innovaatiot ovat saaneet kansalta laajan tuen, ja tätä kautta julkisen sektori on saavuttanut legitimitettinsä merkittävänä palveluntuottajana. Jos julkisen sektorin organisaatiot haluavat säilyttää vahvan asemansa, niiden on kyettävä jatkuvasti kehittämään uusia innovaatioita, joiden avulla ne pystyvät vastaamaan sekä jatkuviin tehostamisvaatimuksiin että kansalaisten kasvaviin odotuksiin ja tarpeisiin.

Julkista sektoria ei yleisesti pidetä erityisen innovatiivisena, vaan pikemminkin luonnollisesti innovaatioita vastustavana (Albury 2005; Kurronen 2015). Kuitenkin onnistuneista julkisen sektorin innovaatioista löytyy runsaasti esimerkkejä. Gillinson, Horne ja Baeck (2010:2) toteavat Radical efficiency -tutkimuksessaan, että heillä on toista sataa vahvaan näyttöön perustuvaa esimerkkiä julkisen sektorin innovaatioista, jotka ovat

tuottaneet merkittäviä säästöjä sekä samanaikaisesti parempia tuloksia. Tuore suomalainen esimerkki tällaisesta onnistuneesta innovaatiosta on Kaarinan kunnan kehittämä ikäihmisten asumispalvelumalli, senioreiden perhehoitokylä, jossa hoitopaikan kulut ovat yli kolmanneksen tavanomaista pienemmät ja jossa asukkaiden on todettu kokevan olonsa kotoisaksi ja turvalliseksi (Sjöblom 2016). Julkisen sektorin organisaatiot siis kykenevät tekemään merkittäviä innovaatiota, ja niiden innovaatiokyvykkyyksiä tulee vahvistaa, jotta julkinen sektori pystyy vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin myös tulevaisuudessa.

## 2.4 Julkishallinnon kehitystoiminnan paradigmat

Julkishallinnon kehitystoimintaan kytkeytyy erilaisia paradigmoja, joihin julkishallinnon kehitystoiminta pohjaa. Hartley (2005:28) jakaa julkishallinnon kolmeen kilpailevaan paradigmaan: *perinteinen julkishallinto* (traditional public management), *uusi julkisjohtaminen* (new public management) ja *verkostoitunut julkishallinto* (networked governance) (Taulukko 1) (Lovio & Kivisaari 2010:28). Uusi julkisjohtaminen voidaan nähdä vastauksena byrokraattisten rakenteiden koettuun heikkouteen ja jatkuvasti tiukentuviin budjettivaatimuksiin. Sen heikkouksina ovat kuitenkin pirstaloituneen julkissektorin toimijoiden välinen koordinointi, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden mureneminen ja julkisen sektorin toimijoiden legitimitietin heikentyminen. Näihin heikkouksiin verkostoitunut julkishallinto pyrkii taas vastaamaan. (Van de Walle ym. 2016:2.) Nämä paradigmat ovat siis tavallaan toisiaan seuranneita julkishallinnon kehitysvaiheita, mutta ne myös esiintyvät yhtäaikaisesti ja kilpailevat keskenään (Hartley 2005:29).

**Taulukko 1 Julkishallinnon kehitystoiminnan paradigmat (muokattu Hartley 2005)**

	<b>Perinteinen julkishallinto</b>	<b>Uusi julkisjohtaminen</b>	<b>Verkostoitunut julkishallinto</b>
<i>Toimintaympäristö</i>	vakaa	kilpailullinen	jatkuvasti muuttuva
<i>Väestö</i>	yhtenäinen	yksilöitynyt	monimuotoinen
<i>Tarpeet / ongelmat</i>	yksinkertaiset, ammattilaisten määrittelemät	toiveet, markkinoiden kautta nähtynä	monimutkaiset, herkästi muuttuvat
<i>Strategia ja hallinta</i>	valtiokeskeinen, hierarkia	markkina- ja asiakaskeineinen, tilaajat ja tuottajat, asiakkaat ja toimittajat	verkostot ja kumppanuudet, kansalaisten muovaama, paikallisesti johdettu
<i>Avainkonsepti</i>	julkishyödykkeet	julkinen valinta	julkinen arvo
<i>Kehitystoiminta ja innovaatiot</i>	joitain laajoja innovaatiota kansallisella tasolla, vain vähän kykyä jatkuvaan parantamiseen	kehittäminen keskittyy organisaatiomalleihin ja prosesseihin, asiakaskeisyyden kautta laadun parantuminen joissain palveluissa	Innovaatioita sekä paikallistasolla että keskushallinnossa, radikaaleja innovaatioita sekä jatkuvaa parantamista keskeisissä palveluissa
<i>Poliitikoiden rooli</i>	käskijä	toimeksiantaja	johtaja, tulkitsija
<i>Virkamiesten rooli</i>	toimeenpanija	tehokkuuden maksimoija	'tutkimusmatkailija'
<i>Kansalaisten rooli</i>	toiminnan kohde	asiakas	kumppani, tuottaja

*Perinteinen julkishallinto* (traditional public administration) perustuu vahvasti byrokraattiseen ja lainsäädännölliseen julkisten palvelujen ohjaukseen, jossa korostuu hallinnon valta



ja auktoriteetti (Hartley 2005:28–30; Van de Walle ym. 2016:2). Kansalaiset nähdään suhteellisen yhtenäisenä joukkona, jolle tarjotaan standardoituja palveluita. Perinteinen paradigma oli voimissaan erityisesti 1950-luvulta 1980-luvulle, mutta se ei ole kokonaan kadonnut. Kehitystoiminnan ja innovaatioiden näkökulmasta tässä paradigmassa tyypillisiä ovat suuret kansallisen tason (lainsäädännölliset) uudistukset, joissa poliitikoilla on merkittävä rooli. Sen sijaan perinteisen julkishallinnon mallissa organisaatioiden kyky jatkuvaan parantamiseen on heikko, kun uudistukset tuodaan selkeästi ylhäältä alaspäin. (Hartley 2005:28–30.)

Perinteisessä hierarkkisessa mallissa voidaan otaksua, että julkisorganisaatiot toimeenpanevat sellaisenaan vaaleilla valittujen poliitikoiden tekemät päätökset. Kansalaisia käsitellään yhtenäisenä joukkona, jolloin palvelut ja kansalaisiin kohdistuvat päätökset toteutetaan samojen yhtenäisesti sovellettavien sääntöjen mukaisesti, mikä ehkäisee virkamiesten ja kansalaisten aseman ja etuoikeuksien väärinkäyttöä. Demokratian näkökulmasta kansalaisten osallistaminen voidaankin nähdä hieman ongelmallisena, jos kehitystä ohjaavat yksittäiset aktiiviset kansalaiset demokraattisesti valittujen päättäjien sijasta. Toisaalta, jotta kansalaisille voitaisiin taata parhaalla mahdollisella tavalla heidän positiiviset oikeutensa, on kansalaisten osallistaminen kuitenkin tärkeää. Kun kansalaiset otetaan mukaan julkishallinnon kehittämiseen, on vain pidettävä huolta, että yleisen edun näkökulma ei unohdu, jotta julkishallinnon toiminta ei aseta kansalaisia eriarvoiseen asemaan. (Langergaard 2012:116–117.)

*Uuden julkisjohtamisen* (new public management) paradigma alkoi vaikuttaa 1980-luvulla erityisesti Iso-Britanniassa, ja siinä korostuu tehokkuus, innovaatiot, joustavuus ja yksityisen sektorin johtamisopit (Veenswijk 2005:8; Hartley 2005:30; Van de Walle 2016:3). Uudelle julkisjohtamiselle on tyypillistä keskittyminen organisaation ja sen prosessien tehostamiseen, mihin voidaan pyrkiä esimerkiksi jakamalla julkisten palveluiden järjestäjät tilaaja- ja tuottajaorganisaatioihin. Organisaation prosessien tehostamispyrkimysten rinnalla uuden julkisjohtamisen paradigmassa keskeistä on kansalaisen rooli asiakkaana, mikä korostaa kansalaisen oikeutta tehdä omia valintoja. (Hartley 2005:28–30.) Useissa Euroopan maissa uusi julkisjohtaminen on edelleen keskeisin julkishallinnon paradigma, mikä näkyy toiminnan tehostamisen, suorituskyvyn ja innovaatioiden korostamisena (Van de Walle ym. 2016:3).

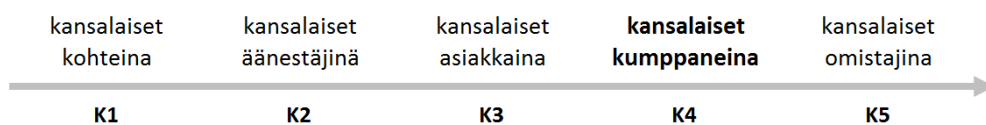
Uusi julkisjohtaminen on muokannut käsityksiä julkisen sektorin ydinroolista sekä sen suhteesta kansalaiseen (Langergaard 2012:15,112). Uuteen julkisjohtamiseen liittyy ajatus, että julkisen sektorin tehokkuus ja kyky palveluiden tarjoamiseen on heikompi kuin yksityisellä sektorilla, mikä mahdollistaa yksityisen sektorin toimintamallien tarjoamisen ratkaisuksi julkishallinnossa koettuihin ongelmiin. Aiemmin innovaatioista ja asiakaskeisyydestä oli puhuttu vain yksityisellä sektorilla, mutta uuden julkisjohtamisen paradigma toi nämä käsitteet myös julkiselle sektorille. Julkisen sektorin innovoinnin hyödyllisyyttä tyypillisesti markkinoidaan kasvavalla tehokkuudella, vaikuttavuudella ja reagoitukyvyllä, ja nämä ovat myös uuden julkisjohtamisen keskeisiä avainsanoja. (Langergaard 2012:110–112.)

*Verkostoituneen julkishallinnon* (networked governance) paradigma on osaltaan vaikuttanut julkishallinnon toimintaan 1990-luvulta lähtien (Hartley 2005:28–30). Verkostoituneessa julkishallinnossa korostuu toiminnan koordinointi, vaikuttavuus ja tuloksellisuus (Van de Walle 2016:3). Siinä julkishallinnon toimintaympäristö nähdään

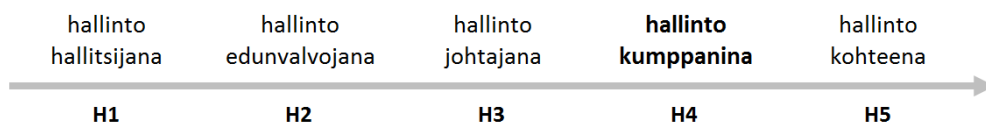
alati muuttuvana ja väestö rakenteeltaan moninaisena. Uuden julkisjohtamisen paradigma käsittelee kansalaisia asiakkaina ja palvelutuotannon kohteina, kun taas verkostoituneen julkishallinnan paradigmassa kansalaiset osallistuvat vahvemmin palvelutuotannon prosesseihin ja ovat mukana kehittämässä niitä. (Hartley 2005:28–30.) Jako palveluiden käyttäjiin ja tuottajiin muuttuu julkisten ja yksityisten organisaatioiden sekä kansalaisten verkostoksi, joka pyrkii määrittelemään ongelmat ja niiden ratkaisut yhdessä (Langergaard 2012:123–124).

Vigoda (2002:531) näkee julkishallinnon kehityksen perinteisestä hierarkkisesta paradigmasta kohti verkostoja väistämättömänä evolutiivisena jatkumona (Kuvio 4). Kansalaisten odotukset kasvavat, ja heidän roolinsa muuttuu vallankäytön kohteista kumppaneiksi ja omistajiksi. Julkishallinnon rooli taas väistämättä muuttuu vallankäyttäjistä kumppaniksi ja kansalaistoiminnan kohteeksi. Samoin vuorovaikutus julkishallinnon ja kansalaisten välillä kääntyy pääläelleen, kun viranomaisten käskyt ja ohjaaminen vaihtuvat aktiiviseen vuoropuheluun ja kansalaiset alkavat kumppanuuden kautta ohjata julkishallinnon toimintaa. Kuvion viides taso, kansalaiset omistajina, kuvaa demokraattista ideaalitasoa, jota ei käytännössä kuitenkaan voida täysimittaisesti toteuttaa. Kansalaiset eivät oletettavasti tahdo eivätkä osaa toimia valtion omistajan tavoin, mutta toiminnan kohteen ja äänestäjän roolia ei toisaalta koeta riittäväksi. Käytännössä kansalaisten rooli tilanteesta riippuen voisi siis vaihdella asiakkaan ja kumppanin roolin välillä. (Vigoda 2002.) Vigodan (2002:535) mukaan julkishallinnon ensisijainen vastuu onkin määrittää strategiset tavoitteet, jotka edistävät kansalaisten osallisuutta.

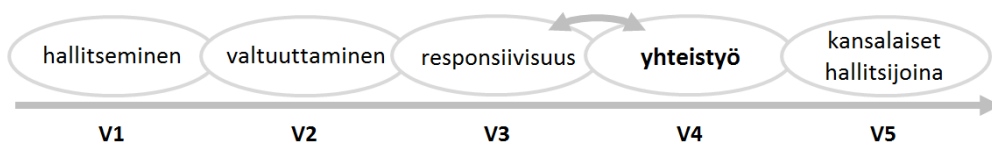
*Jatkumo 1: kansalaisen rooli*



*Jatkumo 2: hallinnon rooli*



*Jatkumo 3: vuorovaikutuksen muoto*



**Kuvio 4 Hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen kehityksen jatkumo (muokattu Vigoda 2002)**

Uuden julkisjohtamisen ja verkostoituneen julkishallinnan myötä kansalaisen rooli muuttuu perinteiseen julkishallintoon nähden selvästi, ja tämä muutos ei välttämättä ole täysin ongelmaton. Asiakaslähtöisessä kehittämisessä nousee esille aktiivisesti osallistuvien kansalaisten ja muiden toimijoiden tarpeet ja toiveet, jolloin kehittämisestä saattaa unohtua yleisen edun näkökulma. Yksityisellä sektorilla tämä ei ole ongelma, sillä yritykset täyttävät tehtävänsä palvelemalla mahdollisimman hyvin heille tärkeitä

asiakkaita. Julkishallinto on kuitenkin olemassa kaikkia kansalaisia varten, ja sen rooli yleisen edun edistäjänä voi hämärtyä, kun kansalaisista tulee kehittäjiä. (Langergaard 2012:109,123–124,127.)

Julkisorganisaatiot kulkevat kohti verkostoitunutta julkishallintaa, mutta se ei tule täysin syrjäyttämään kahta muuta paradigmaa, vaan ne kilpailevat keskenään ja täydentävät toisiaan (Lovio & Kivisaari 2010:38–39). Perinteisen julkishallinnon hierarkkiset rakenteet eivät ole kadonneet, vaikka niiden merkitys onkin pienentynyt. Uuden julkisjohtamisen paradigma ohjaa useissa Euroopan maissa julkishallinnon toimintaa edelleen vahvasti (Van de Walle ym. 2016:3). Kehitystoiminnassa korostuu oman toiminnan tehostaminen, kun valtion tehostamisohjelmat leikkaavat julkishallinnon toimijoiden budjetteja. Kansalaisista, yrityksistä ja muista toimijoista on vähitellen tulossa asiakkaita, joiden tarpeita kuunnellaan ja jotka luokitellaan tarpeidensa mukaan asiakassegmentteihin. Heille ei kuitenkaan vielä ole tarjolla roolia aktiivisina julkishallinnon kehittäjinä. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä verkostomaisten toimintatapojen omaksuminen voi muodostua välttämättömäksi, jotta julkishallinto kykenee säilyttämään legitimitettinsä. Vigoda 2002; Hilgers & Ihl 2010; Lovio & Kivisaari 2010.)

## 2.5 Arvon muodostuminen julkisella sektorilla

Tässä luvussa käsitellään arvon muodostumista julkisella sektorilla, sen eri ulottuvuuksia ja niihin liittyviä haasteita. Vaikka julkisella sektorilla on omaksuttu runsaasti yksityisen sektorin käytänteitä uuden julkisjohtamisen paradigman myötä, ei yksityisen sektorin käsitystä arvon maksimoinnista voida suoraan soveltaa julkisorganisaatioihin. Yksityisellä sektorilla arvo tiivistyy taloudellisen voiton maksimointiin yrityksen omistajille, mutta julkisella sektorilla ei kuitenkaan voida keskittyä vain taloudellisen tehokkuuden edistämiseen, vaan on tärkeää ottaa huomioon myös muita tekijöitä. Mooren (1995) mukaan julkisorganisaatioiden tulee pyrkiä maksimoimaan julkinen arvo (public value), eli kansalaisten saama kokonaishyöty julkisen sektorin toiminnasta. Lovio ja Kivisaari (2010:29) esittävät julkiselle arvolle kolme ulottuvuutta: palvelujen järjestäminen, yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaaminen sekä luottamuksen ja legitimitetin säilyttäminen toimintaa kohtaan. He tiivistävät julkisen sektorin ydintehtävän yhteen virkkeeseen: *Julkisen sektorin tulisi tuottaa julkisilla varoilla tehokkaasti laadukkaita palveluja, jotka johtavat haluttuihin sosiaalisiin, taloudellisiin ja ympäristöllisiin tuloksiin tai vaikutuksiin siten, että yleinen luottamus julkisen vallan toimintaan ja demokratiaan lisääntyy* (Lovio & Kivisaari 2010:29).

Paasion (2006:99) mukaan julkisen sektorin toiminnan tärkeimpänä arvona on ihmisten hyvinvointiin kohdistuva vaikuttavuus. Hän käsittelee julkisen sektorin arvoa kolmesta julkisen sektorin historiasta ja nykyisyydestä kumpuavasta näkökulmasta: intention eli pyrkimyksen hyvyys, toiminnan lainmukaisuus ja palvelutuotannon tehokkuus. Nämä kaikki ovat arvokkaita asioita, mutta ne eivät yksinään kuvaa toiminnan varsinaista arvoa. Vaikka hyvä pyrkimys ja lainmukaisuus toteutuisivat julkisorganisaation toiminnassa, kansalaisen näkökulmasta asioita saatetaan kuitenkin hoitaa sängen huonosti. Palvelutuotannon tehokkuutta korostava näkökulma on muita näkökulmia edistyneempi, koska toiminnan arvo liittyy siihen, kuinka veronmaksajien rajallisia resursseja käytetään. Pahimmillaan tehokaskin tuottaminen voi kuitenkin olla resurssien haaskausta, jos se ei edistä kansalaisten saamaa kokonaishyötyä. Julkisen sektorin varsinainen arvo siis on, missä määrin toiminnalla kyetään edistämään ihmisten hyvinvointia. (Paasio 2006:99.)

Jotta julkista arvoa voidaan mitata, se pitää kyetä jakamaan eri komponentteihin. Arvojen ymmärtäminen ja mittaaminen ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Paasio (2006:97) toteaa, että taloudellista arvoa lukuun ottamatta meillä on vaikeuksia ymmärtää, mitä arvot tosiasiallisesti ovat. Bason (2010:45–46) jakaa julkisen arvon neljään komponenttiin: tuottavuus, palvelukokemus, tulokset ja demokratia. Langergaard (2012) näkee julkisen arvon muodostumisen hyvin samankaltaisena kuin Bason. Tuottavuudessa on kyse prosessien tehostamisesta ja kustannusten karsinnasta muiden arvojen kärsimättä. Palvelukokemus taas kertoo kansalaisten ja yritysten subjektiivisesta kokemuksesta julkista palvelutuotantoa kohtaan. Tuloksissa on kyse siitä, kuinka julkisen sektorin pyrkimykset johtavat toivottuihin lopputuloksiin. Julkisen arvon neljäs komponentti eli demokratia kattaa kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen sekä yhdenvertaisuuden edistämisen. Julkisorganisaatioiden tulisi kyetä tuottamaan arvoa näillä jokaisella osa-alueella, jotta sen toiminta olisi menestyksestä. (Bason 2010:45–46.)

Julkisen arvon komponenttien perusteella voidaan luoda mittareita, joiden avulla arvioidaan julkisorganisaation tuottamaa julkisen arvon lisäystä. Strategisten tavoitteiden avulla organisaatio määrittää suunnan, kuinka se pyrkii kohti maksimaalista arvonlisäystä. Innovaatiot luovat sillan strategisten tavoitteiden ja arvojen realisoitumisen välille. Strategian ja sen toteuttamista tukevien innovaatioiden toimivuutta voidaan arvioida julkisen arvon komponentteihin perustuvien mittareiden avulla. (Bason 2010:72–73.) Julkisen arvon ulottuvuuksien ymmärtäminen ja toimivien mittareiden löytäminen on siis keskeistä julkisorganisaatioiden kannalta. Jos arvon ulottuvuuksia ei ymmärretä tai toimivat mittarit puuttuvat, organisaatiota saatetaan ohjata väärään suuntaan. Kapea näkemys arvoista johtaa siis helposti julkisen arvon vähenemiseen. (Paasio 2006; Bason 2010:18,221–235.) Tässä työssä julkisella arvolla tarkoitetaan Paasion (2006) tavoin ihmisten hyvinvointiin kohdistuvaa vaikuttavuutta. Sitä ei voi sellaisenaan mitata, joten julkisen arvon komponentteina tässä työssä pidetään tuottavuutta, palvelukokemusta, tuloksia ja demokratiaa Basonin (2010) ja Langergaardin (2012) tavoin.

### 3 YHTEISKEHITTÄMINEN JULKISELLA SEKTORILLA

Menestyksenkäs innovaatiokulttuuri ei synny itsestään, vaan se vaatii tuekseen toimivat metodit ja prosessit, jotka edistävät sekä inkrementaalisten että radikaalien innovaatioiden syntymistä. Julkishallinnon paradigmamuutokset kohti uutta julkisjohtamista ja verkostoitunutta julkishallintaa ovat tuoneet innovoinnin, jatkuvan tehostamisen ja asiakaskeskeisyyden osaksi julkisorganisaatioiden strategisia linjauksia. Samalla on kasvanut kiinnostus muotoilun ja tuotekehityksen metodien strategista hyödyntämistä kohtaan, eli näitä metodeja on alettu hyödyntää myös palvelukonseptien ja hallinnollisten prosessien kehittämisessä. Myös kansalaisten kohonneet vaatimukset julkista sektoria kohtaan ja halu vaikuttaa aktiivisesti ovat osaltaan luoneet kysyntää muotoilun ja tuotekehityksen metodeille julkisorganisaatioissa. (Mulgan 2014.) Bason (2010) toteaa näiden metodien olevan sangen keskeisiä innovoinnin näkökulmasta. Muotoilun ja tuotekehityksen menetelmien vahvuuksia julkisen sektorin innovoinnissa ovat käyttäjäkokemuksen ymmärtäminen, ideointi, nopeat prototyypit, visualisointi sekä systeemiajattelu (Mulgan 2014). Tässä luvussa ensin pohditaan designin, muotoiluajattelun (design thinking) ja yhteiskehittämisen (co-creation) käsitteitä. Tämän jälkeen esitellään yhteiskehittämiseen pohjautuvan kehitysprosessin vaiheet. Lopuksi tarkastellaan kehittämisportfolion hallintaa ja kehittämiskohteiden priorisointia, sillä ne luovat edellytyksiä menestyksellisille kehitysprosesseille.

#### 3.1 Design, muotoiluajattelu ja yhteiskehittäminen

Käyttäjakeskeisen suunnittelun ja muotoilun käsitteistö on sangen kirjava ja monitulkintainen. Design, muotoiluajattelu, palvelumuotoilu, yhteissuunnittelu ja yhteiskehittäminen ovat käsitteinä melko samankaltaisia sekä osittain päällekkäisiä, ja niitä voidaan käyttää monin tavoin kontekstista riippuen. Englanninkielinen käsite design suomennetaan asiayhteydestä riippuen joko muotoiluksi tai suunnitteluksi, tai se jätetään kokonaan kääntämättä, sillä kumpikaan suomennos ei tavoita design-käsitteen laajuutta. Design ei koskaan ole ollut käsitteenä yksiselitteinen, ja sen merkitykset ovat laajentuneet ajan kuluessa. Jo 1960-luvun tutkimuskirjallisuudessa designin käsitteellä oli selvästi toisistaan poikkeavia merkityksiä. (Kimbell 2011:290–291.) Christopher Alexander (1964:15) väitti, että designissa on kyse muodon antamisesta fyysisille asioille, kun taas Herbert Simon (1996) käsitteli designia laveammin ongelmanratkaisun työkaluna. Simonin (1996:111) mukaan design koskee tieteenalasta riippumatta kaikkia niitä, jotka suunnittelevat menettelytapoja, joiden pyrkimyksenä on muuntaa nykytila ihanteelliseen tilaan. Nämä käsitykset vaikuttavat yhä edelleen keskusteluun designista ja muotoiluajattelusta. (Kimbell 2011:290–291.) Buchanan (2008) kirjoittaa, että nykyinen laajentunut käsitys designista ei hylkää aiemmin käsitteen ytimessä ollutta muodon antamista, vaikka design on käsitteenä muuttunut aiempaa joustavammaksi ja monipuolisemmaksi.

Englanninkielinen käsite design thinking suomennetaan tyypillisesti muotoiluajatteluksi, mutta ajoittain se jätetään myös kääntämättä. Muotoiluajattelu on käsitteenä yleistynyt huomattavasti designia myöhemmin. Peter Rowe julkaisi vuonna 1987 teoksen *Design Thinking*, jossa hän käsittelee muotoiluajattelua prosessina (Kimbell 2011:291; Rowe 1991). Vuonna 1992 julkaistu Buchananin artikkeli *Wicked Problems in Design Thinking* laajensi designin ja muotoiluajattelun kenttää selkeästi perinteisen tuotemuotoilun ulkopuolelle (Kimbell 2011:292). Buchananin (1992) mukaan muotoiluajattelua voidaan soveltaa kaikessa kehittämisessä tuotemuotoilusta palveluihin ja strategioiden luomiseen.

Muotoiluajattelun käsitteestä on tullut hyvin monitulkintainen, eikä sille ole yhtä selkeää määritelmää (Johansson-Sköldberg ym. 2013). Bason (2010:138–139) erottelee kaksi toisiinsa kytkeytyvää lähestymistapaa muotoiluajattelusta. Toisaalta sitä voidaan kuvailla oppialana, joka yhdistää muotoilijoiden käyttämät metodit teknologisesti toteutettavissa oleviin ratkaisuihin, jotta voidaan täyttää kansalaisten todelliset tarpeet. Toisaalta muotoiluajattelua voidaan kuvata asenteena tai ajattelutapana, jossa yhdistyy looginen ja analyttinen ajattelutapa intuitiiviseen ja luovaan ajatteluun. (Bason 2010:138–141.)

Käyttäjien osallistaminen on keskeinen osa designvetoisia kehitysprosesseja, ja käyttäjakeskeisen suunnittelun käsitteistöä ja metodeita onkin valtavasti. Esimerkiksi INUSE-tutkimusryhmä (2015) jakaa yhteissuunnittelun (codesign) käsitteeseen sisältyvät metodit yhdeksään pääluokkaan käyttäjien ja suunnittelijoiden aktiivisuuden perusteella. Basonin (2010) teoksessa *Leading public sector innovation – Co-creating for better society* yhteiskehittäminen (co-creation) on keskeisin käsite, jota käytetään kuvaamaan julkisen sektorin käyttäjakeskeistä innovaatioprosessia. Yhteiskehittämisen käsitettä ensimmäisenä ovat käyttäneet Prahalad ja Ramaswamy (2000; 2004), ja se voidaan suomentaa myös yhteisluomisena tai yhteiskehittelynä (Bason 2010:8; Engeström 2004). Bason (2010:8) määrittelee yhteiskehittämisen luomisprosessina, jossa uudet ratkaisut kehitetään yhdessä kansalaisten kanssa eikä vain heille. Seppälä ym. (2016:38) taas kuvaavat yhteiskehittämistä ihmisten välisenä tavoitteellisenä yhteistyönä, ja yhteiskehittämisen kohteena voi olla hyvinkin erilaisia asioita, kuten strategia, arvo, tuote, palvelu, tilaratkaisu, liikeidea tai toimintatavat.

*Tässä tutkimuksessa yhteiskehittämisellä tarkoitetaan syklistä ja iteratiivista luomisprosessia, jossa uudet ratkaisut kehitetään yhdessä kansalaisten (käyttäjien) kanssa ja jota voidaan hyödyntää tuotteiden, palveluiden sekä organisaation prosessien kehittämisessä.*

Kun käsitellään tuotteiden, palveluiden ja prosessien kehittämisprosesseja, voidaan puhua niin designprosessista, tuotekehitysprosessista, muotoiluajatteluprosessista, palvelumuotoilusta kuin yhteiskehittämisestäkin. Esimerkiksi Bason (2010:141,171,175) käsittelee designprosessia (design process), muotoiluajatteluprosessia (design thinking process) ja yhteiskehittämistä (co-creation process) lähes yhteneviin kuvioihin pohjautuen, sillä näissä kaikissa toistuu neljä vaihetta: hahmottaminen, analyysi, synteesi ja luominen. Basonin tavoin tässä tutkimuksessa kehittämisprosessia kuvataan lähtökohtaisesti yhteiskehittämisprosessina. Seuraavaksi tarkastellaan yhteiskehittämisprosessiin tyypillisesti kytkeytyviä vaiheita.

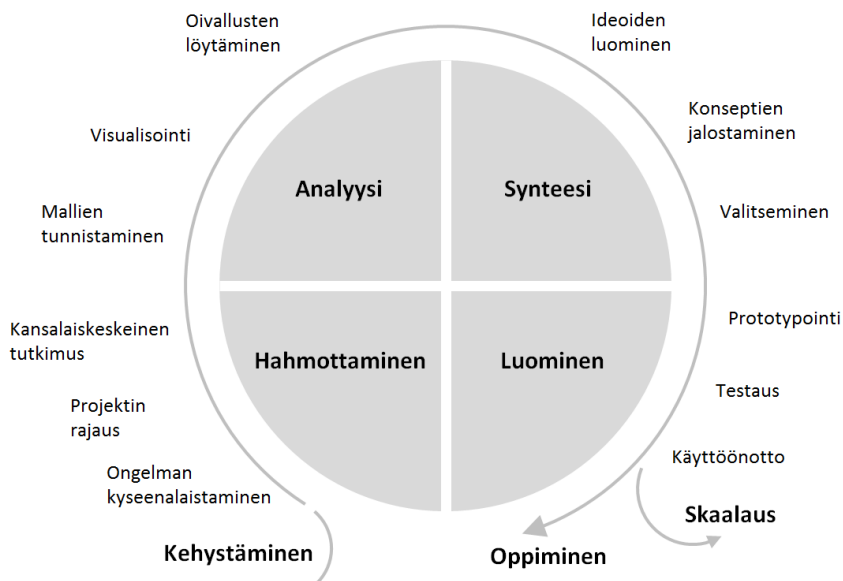
## 3.2 Yhteiskehittämisprosessi

Yhteiskehittämisen keskeiset edut liittyvät toteutusmahdollisuuksien monipuolisuuteen sekä toteutuksen onnistumiseen. Yhteiskehittäminen kasvattaa erilaisten ideoiden määrää, mikä puolestaan jättää enemmän valinnanvaraa päätöksentekijöille parhaan toteutettavan mallin valinnassa. Kun kehityshankkeet tehdään yhdessä käyttäjien kanssa, saadaan aikaan palveluita, jotka todennäköisesti vastaavat käyttäjien tarpeisiin. (Bason 2010:8–9.)

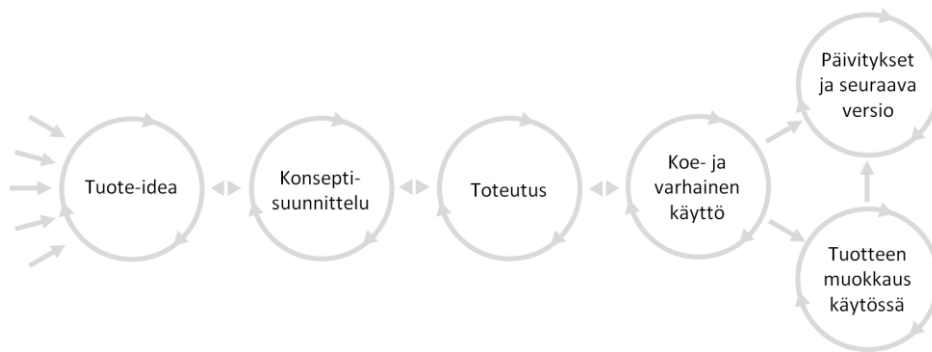
Yhteiskehittämiseen ei ole yhtä selkeää vakiintunutta prosessia, vaan suunnitteluprosessit ovat enemmän monitahoisia ja monipolvisia tapahtumasarjoja, joissa kuitenkin on yleisiä piirteitä sekä säännönmukaisuuksia (Hyysalo 2009:56; Bason 2010:174–175). Buijs (2003) kuvaa kehittämisprosessia luonteeltaan kaoottisena, ja kontekstista sekä kehittäjästä

riippuen erilaiset mallit toimivat paremmin tai heikommin, joten toimivinta mallia ei voida määrittää. Aiemmin kehittämisprosessi pyrittiin kuvaamaan selkeämmin lineaarisena, mutta nykyään on myönnetty sen kaoottinen ja avoin luonne. Kuitenkin lineaariset ja loogiset prosessikuvaukset voivat tukea kehittämistä konkreettisemmin kuin syklisemmät ja kaoottisemmat mallit. (Buijs 2003.) Hyysalon (2009:55–60) mukaan kehitysprosessit ovat tyypillisesti lineaarisen vesiputousmallin ja iteratiivisen kehitysmallin välimuotoja, joissa alkuvaihe saattaa olla hyvinkin iteratiivinen, mutta lopulta toteutus noudattelee vesiputousmallia. Hyysalo (2009:58) myös muistuttaa, että kehitysprosessit eivät koskaan lähde liikkeelle jonkinlaisesta nollapistestä, vaikka mallit niin kenties antavatkin ymmärtää, sillä uuden kehittäminen nojaa vahvasti aiemmin kertyneeseen tietoon.

Yhteiskehittämisprosesseissa toistuu tyypillisesti tietyt vaiheet, mutta niiden järjestys voi muuttua, ne ovat osittain päällekkäisiä ja aiempiin vaiheisiin voidaan palata (Bason 2010:174–175; Brown 2009; Hyysalo 2009:56). Toimintaympäristöä havainnoimalla ja analysoimalla pyritään löytämään kehittämiskohteet, ja näiden havaittujen ongelmien ja mahdollisuuksien pohjalta luodaan paljon ideoita. Lupaavimpia ideoita jalostetaan ja yhdistellään nopeiden prototyyppien ja kokeiluiden avulla. Kokeiluiden tulokset analysoidaan, ja tulosten pohjalta hylätään toimimattomat ratkaisut, saadaan uusia ideoita ja jatkjalostetaan lupaavimpia kehitysaihoita. Lopulta prosessin tuloksena saadaan jalostettua tuote, palvelu, prosessi tai toimintatapa, joka otetaan käyttöön. Käyttöönnoton jälkeen on tärkeää arvioida innovaation tosiasiallista vaikuttavuutta sekä kerätä talteen kehitysprosessin myötä saavutetut oppimiskokemukset. Näiden kokemusten kautta voidaan jatkaa kehitystyötä sekä löytää uusia kehityssuuntia. Kertyneiden kokemusten avulla toimivia innovaatioita voidaan myös pyrkiä levittämään laajemmin käyttöön. Koko yhteiskehittämisprosessi on siis luonteeltaan varsin syklinen ja iteratiivinen. (Bason 2010:174–207; Hyysalo 2009 55–60.) Kuviossa 5 on kuvattuna yhteiskehittämisprosessi Basonin (2010:175) mukaan, ja kuviossa 6 on kuvattuna iteratiivinen tuotekehitysprosessi Hyysalon (2009:60) mukaan. Kuviot ovat varsin erinäköisiä, mutta ne kuvaavat hyvin samankaltaista prosessia, vaikkakin Basonin kuviossa kehitysprosessin alkupää on kuvattuna huomattavasti tarkemmin.



Kuvio 5 Yhteiskehittämisprosessi (muokattu Bason 2010:175)



**Kuvio 6 Iteratiivinen tuotekehitysprosessi (Hyysalo 2009:60)**

Innovaatioon johtavan prosessin alkupisteenä ei ole idea, vaan ideoiden syntyminen vaatii vakiintuneiden ajattelutapojen kyseenalaistamista ja uusien mahdollisuuksien havaitsemista (Bason 2010:175). Tyypillisesti julkisen sektorin ongelmat ovat varsin monimutkaisia, ja alkuvaiheessa onkin tärkeää hakea ymmärrystä siitä, minkälaista ongelmaa ylipäänsä ollaan ratkaisemassa, mihin joukkoon ratkaisulla pyritään tosiasiallisesti vaikuttamaan, ja keiden muiden toimijoiden pitäisi olla osallisena prosessissa. Näiden ensimmäisten määrittelyiden pohjalta voi alkaa hahmotella mahdollisen kehityshankkeen toteutusprosessia ja toteutukseen tarvittavaa projektiryhmää. Heti alkuvaiheessa on hyvä olla mukana pieni mutta monialainen joukko tekijöitä, sillä moninaiset koulutustaustat ja työurat rikastavat ryhmän ajattelua ja syntyvien ratkaisujen kirjoa. Ydinjoukon lisäksi on tärkeää pyrkiä löytämään ihmisiä, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa hankkeen edistämiseen sekä tuoda erilaisia näkökulmia kehittämiseen. Alussa on myös tärkeä määrittää, missä prosessin vaiheissa ja kuinka laajasti kansalaisia tai muita vaikutuksen kohteena olevia toimijoita pyritään osallistamaan kehitysprosessissa. (Bason 2010:175–178.)

Yhteiskehittämisprosessissa on tärkeää ymmärtää kehittämisen kohteena olevien ihmisten kokemusmaailmaa, sen sijaan että vain tyydyttäisiin kehittäjien omiin käsityksiin. Julkisia palveluita kehitetään kansalaisia varten, joten heidän kokemuksena ymmärtämisen tulee olla kehitysprosessin alkuvaiheessa keskiössä. Tyypillisesti julkisorganisaatioilla on käytössään runsaasti tilastotietoa ja tutkimuksia, mitä voidaan hyödyntää tiedonkeruuvaiheessa. (Bason 2010:178–180.) Virastojen välisen yhteistyön puute saattaa kuitenkin heikentää kertyneen tietämyksen jakamista (Koch & Hauknes 2005:40; Bason 2010:179). Pelkästään aiempaan tietoon tukeutuminen ei kuitenkaan riitä, vaan ihmisten toiminnan tarkkailu, heidän kuunteleminen ja osallistaminen ovat yhtälailla tärkeä osa prosessin alkuvaihetta (Bason 2010:178–180; Gillinson ym. 2010). Bason (2010:180) tähdentää, että laadukaskaan kvantitatiivinen pohjatutkimus ei voi korvata ihmisten kokemuksia kartoittavaa kenttätutkimusta, eikä sitä tulisi ulkoistaa organisaation ulkopuolella tehtäväksi.

Alkuvaiheessa kerätty data on kyettävä muuntamaan helposti hyödynnettävään muotoon, jotta kehitysprosessia voidaan viedä tehokkaasti eteenpäin kerättyyn dataan perustuen. Aiheeseen liittyvät tilastot, tutkimukset ja kenttätutkimuksessa tehdyt havainnot analysoidaan ja niitä pyritään luokittelemaan järkeviin kategorioihin datasta löytyneiden yhtäläisyyksien perusteella. Luokiteltua dataa voidaan pyrkiä visualisoimaan esimerkiksi palvelupolkukuvauksen ja käyttäjäpersoonien avulla. Näin saadaan kartoitettua nykyprosessin vaiheet, ongelmakohdat ja osalliset. Kun datan analysointi on tehty huolella, saadaan tutkimusprosessista nostettua esiin tärkeimmät ja kiinnostavimmat havainnot. Nämä keskeiset



havainnot määrittävät mahdollisia kehityssuuntia, joiden pohjalle potentiaalisia ratkaisuja voidaan alkaa hahmotella. (Bason 2010:180–186.)

Kun kehityskohde on rajattu ja data on kerätty sekä analysoitu, voidaan aloittaa ratkaisujen kehittäminen. Tavoitteena ei ole vain löytää yksittäistä hyvää ideaa, vaan pyritään löytämään ja jalostamaan useita mahdollisia polkuja kohti innovaatioita. Tässä vaiheessa kehitysprosessi etenee hyvin iteratiivisesti. Ensin pyritään luomaan runsaasti erilaisia ideoita, ja niistä valitaan parhaat, joita jalostetaan edelleen ja yhdistellään uusiksi konsepteiksi. Kun konsepteja kehitetään, syntyy taas uusia ideoita, ja kohti lopullista ratkaisua edetään useiden ideointi-, karsinta- ja jalostamiskierrosten kautta. (Bason 2010:186–195; Terwiesch & Ulrich 2009:176–183.) Yhteiskehittämisprosessin ideointivaiheessa ei kannata tukeutua ainoastaan organisaation sisäisiin resursseihin, sillä kansalaisten ja muiden toimijoiden ideointipotentiaalia hyödyntämällä saadaan kasvatettua ideoiden varianssia ja määrää, mikä on erityisen tärkeää radikaaleja innovaatioita tavoiteltaessa (Terwiesch & Ulrich 2009:51; Hilgers & Ihl 2010). Hankkeen tyypistä riippuen kansalaisia voidaan osallistaa kehittämiseen hyvinkin erilaisin metodein, sillä yhteiskehittämisen menetelmien skaala ulottuu suunnittelijavetoisesta käyttäjäinspiraation hakemisesta sangen itsenäisesti toimiviin ulkoisiin kehittäjäyhteisöihin (INUSE Research Group 2015).

Hyvin nopeasti ensimmäisten ideoiden karsimisen jälkeen kannattaa alkaa kokeilla ideoiden toimivuutta käytännössä. Nopeat prototyypit ideoista ja niiden testaaminen käytännössä konkretisoivat ideoita sekä paljastavat niihin liittyviä ongelmia, jolloin konsepteja voidaan jalostaa aiempaa toimivammiksi. Kun kevyt ja nopea kokeilu epäonnistuu, se ei aiheuta suurta vahinkoa, mutta sen pohjalta voidaan oppia paljon. Jos käytännön testaus tehdään vasta käyttöönottovaiheessa, virheiden korjaaminen on tyypillisesti kallista. Iteratiivisilla kokeiluilla virheet pysyvät pieninä, ja hankkeen onnistumistodennäköisyys kasvaa. Lopulta, kun ratkaisu on kehittynyt riittävän hyväksi, voidaan se ottaa käyttöön. (Bason 2010:195–199; Gillinson ym. 2010.) Kehittämisprosessi ei kuitenkaan lopullisesti pääty käyttöönottoon, vaan tuotteiden, palveluiden ja prosessien kehittäminen jatkuu myös käyttöönoton jälkeen (Hyysalo 2009:59–60).

Kun yhdessä organisaation osassa saadaan aikaan toimiva innovaatio, on tärkeää saada se leviämään laajemmin omaan organisaatioon sekä muiden toimijoiden hyödyksi. Yksityisellä sektorilla onnistuneet innovaatiot luovat kilpailuetua yritykselle, joten ne pyritään tyypillisesti pitämään vain yhtiön sisällä. Julkisella sektorilla innovaatioiden leviäminen on kuitenkin yhteinen etu. Julkisorganisaatioilla ei kuitenkaan välttämättä ole kovinkaan voimakkaita kannustimia innovaatioiden jakamiseen eikä yhtenäisiä käytäntöjä innovaatioiden levittämisen tukena. (Bason 2010:200–201.) Merkittävä haaste innovaatioiden leviämislle on myös, että yhdessä kontekstissa toimiva innovaatio ei välttämättä sellaisenaan toimi toisenlaisessa ympäristössä (Albury 2005:54). Innovaatioiden leviämisen tukemiselle on kuitenkin useita keinoja. Kehitysprosessi ja sen tulokset on dokumentoitava huolella, jotta onnistuneita innovaatioita on helpompi markkinoida muille organisaatioille. Innovaatioiden leviämistä edistävät myös vaikutusvaltaiset tukijat sekä asiantuntijoiden vahva verkostoituminen organisaatioiden välillä, jolloin tieto onnistuneesta innovaatiosta saadaan leviämään. Myös lainsäädännön avulla voidaan edistää esimerkiksi sähköisen asioinnin ratkaisujen aiempaa laajempaa käyttöönottoa.

Oppiminen on merkittävä osa yhteiskehittämisprosessia. Oppimista tapahtuu kaikissa hankkeen vaiheissa ja useilla eri tasoilla, niin yksilötasolla, projektin sisällä kuin laajemminkin organisaatiossa. Kehitysprosessia on tärkeää arvioida sen tuottaman julkisen arvon näkökulmasta. Parantaako kehitetty innovaatio tuottavuutta ja palvelukokemusta? Saavutetaanko halutut tulokset aiempaa paremmin, ja miten toteutettu hanke vaikuttaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin ja yhdenvertaisuuteen? (Bason 2010:206–207; Paasio 2006.) Hankkeen vaikutuksista kertynyt tietämys sekä oppimiskokemukset voidaan hyödyntää seuraavissa kehityshankkeissa, jolloin saadaan todennäköisesti aikaiseksi aiempaa parempia ratkaisuja, eli tietämyksen kasvu ruokkii onnistumisia organisaatiossa. Jos organisaatio kykenee hyödyntämään aiempien hankkeiden oppimiskokemukset, kehitysprosessilla ei siis oikeastaan ole selkeää päätöspistettä, vaan kehittäminen muodostaa iteratiivisen kasvavan syklin.

Vaikka yhteiskehittämisprosessi onkin tässä kuvattu selkeyden vuoksi melko lineaarisena prosessina, jossa vaiheet seuraavat määrättyssä järjestyksessä toisiaan, on kehittämisprosessi käytännössä luonteeltaan syklinen ja iteratiivinen. Edellä esitetyt vaiheet voivat esiintyä rinnakkain, ja prosessissa voidaan palata tarpeen mukaan aiempiin vaiheisiin. Kehittämisprosessin alkuvaiheiden onnistuminen selittää vahvasti hankkeen toteutuneita kustannuksia ja koko hankkeen onnistumista (Cooper & Kleinschmidt 1987; Artto 2008:151–152). Seuraavaksi käsitelläänkin tarkemmin ideointia ja kokeilemista yhteiskehittämisprosessissa. Yhteiskehittämisessä kehittämistyötä voi parhaimmillaan tapahtua myös organisaation ulkopuolella, joten myöhemmin käsitellään vielä kansalaiskehittämistä ja avointa innovointia.

### **3.2.1 Ideointi kehitysprosessin osana**

Ideointi on keskeinen osa yhteiskehittämisprosessia, sillä ilman sitä ei voi syntyä uusia innovaatioita. Suurin osa projektin kustannuksista määräytyy hankkeen alkuvaiheessa tehtyjen ratkaisujen perusteella, vaikka kustannukset realisoituvatkin vasta toteutusvaiheessa (Artto ym. 2008:151–152). Ideointiin kannattaa siis panostaa, jotta organisaation kehittämistoiminta voisi olla menestyksekkästä ja tehokasta. Ideointiin ei kuitenkaan ole yhtä oikeaa menetelmää, vaan kontekstista riippuen voidaan hyödyntää hyvinkin erilaisia toimintatapoja ja niiden yhdistelmiä.

Ideota tarvitaan paljon ja niihin tarvitaan runsaasti varianssia, jotta ideoiden joukosta voidaan löytää poikkeuksellisen hyviä mahdollisuuksia (Terwiesch & Ulrich 2009:170–172; Bason 2010:187). Terwieschin ja Ulrichin (2009:166–175) mukaan yhtä poikkeuksellisen hyvää ideaa kohti tarvitaan tyypillisesti toistasataa ideaa, mutta sovellusalueesta riippuen ideota voidaan tarvita moninkertaisesti enemmänkin. Tavallisissa tuotantoprosesseissa varianssi pyritään minimoimaan ja varmistamaan tasainen laatu, kun tavoitellaan optimaalista tehokkuutta. Kun etsitään innovaatioita, on suuresta varianssista hyötyä, sillä tavoitteena on löytää muutama poikkeuksellisen hyvä idea, sen sijaan että luodaan tasaisesti kohtuullisen hyviä ideoita. (Terwiesch & Ulrich 2009:170.) Jotta saavutetaan suuri varianssi, organisaation ei kannata tukeutua ainoastaan sisäisiin resursseihin, vaan kansalaisten ja yritysten ideointipotentiaalin hyödyntäminen on yhtälailla tärkeää (Terwiesch & Ulrich 2009:50).

Poikkeuksellisen hyvät ideat eivät synny itsestään, joten ideointia kannattaa fasilitoida. Tyypillisesti ideointia kannustetaan tekemään ryhmässä, mutta ihmiset kuitenkin tuottavat

ideoita huomattavasti tehokkaammin yksin kuin ryhmässä (Goldenberg & Mazursky 2002:47; Terwiesch & Ulrich 2009:48–49). Kun ideointi tapahtuu ryhmässä, vain yksi voi puhua kerralla ja ryhmädynamiikka voi estää joitain ihmisiä esittämästä kaikkia ideoitaan. Toisaalta ideoiden kehittäminen ryhmässä voi kasvattaa ideoiden varianssia, jolloin saadaan todennäköisemmin joitain erittäin huonoja sekä hyviä ideoita itsenäisesti tapahtuvaan ideointiin verrattuna. (Terwiesch & Ulrich 2009:49.) Ideointia siis kannattaa tehdä sekä yksin että ryhmässä, jotta saataisiin sekä lukumäärällisesti paljon ideoita että runsaasti varianssia.

Terwiesch ja Ulrich (2009:50) kannustavat edistämään ideointia muun muassa työpajojen, selkeiden määrällisten ideointitavoitteiden sekä verkkopohjaisten idealaatikoiden kautta. Tyypillisesti työntekijät kokevat, ettei heillä ole aikaa ideointiin, jolloin ideoinnille omistettu työpaja voi olla ainoa tapa saada heidät keskittymään ideointiin. Työpajassa ei ole pakko vain kehittää ideoita ryhmässä, vaan työntekijöitä voi myös pyytää kehittämään ideoita itsenäisesti sovitun määräjän puitteissa. Kun työntekijöitä pyydetään luomaan ideoita, on hyvä asettaa numeeriset tavoitteet. Jos tavoitellaan kymmeniä ideoita jokaiselta osallistujalta, voidaan tavoite jakaa useammalle ideointikierrokselle. Ideoinnissa kannattaa myös hyödyntää mallipohjia, johon ideat kirjataan, jolloin olennaiset asiat käyvät ilmi kaikista ideoista ja ne ovat jokseenkin standardoidussa muodossa jatkokäsittelyä varten. Itsenäisesti tapahtuvaa ideointia voi myös tukea verkkopohjaisin idealaatikoin, ja ideoiden lähettämistä voi ohjata määräaikojen avulla. (Terwiesch & Ulrich 2009:50)

Kun ideoita luodaan paljon, organisaation tulee myös kyetä karsimaan ja valikoimaan niitä tehokkaasti. Satojen parilla lauseella kiteytettyjen ideoiden joukosta on hankala löytää heti kaikista potentiaalisinta ideaa. Post-it-lapulla loistavalta vaikuttava idea saattaa menettää hohtonsa, kun sitä jalostetaan eteenpäin. Toisaalta alussa hieman heikommaksi arvioitu idea saattaakin osoittautua hyvin arvokkaaksi, kun siitä tehdään nopeita prototyyppejä. Ideoiden karsintaprosessin on siis oltava nopea, tehokas ja kohtuullisen tarkka. Jotta parhaat ideat onnistutaan seulomaan kaikkien ideoiden joukosta, kannattaa toteuttaa monta karsintakierrosta, joiden välissä lupaavimpia ideoita jalostetaan eteenpäin, kunnes joukosta on löytynyt poikkeuksellisen hyvä idea toteutettavaksi. Prosessi ei kuitenkaan etene mekaanisesti eteenpäin, vaan uusia ideoita voidaan ottaa mukaan kesken prosessin, ja siinä voidaan myös palata tarvittaessa taaksepäin. (Terwiesch & Ulrich 2009:70,176–183.)

Rikas ideointikulttuuri on merkittävä edistäjä kehittämistoiminnalle. Organisaation tulee kyetä tuottamaan paljon ideoita, ja niissä on oltava runsaasti varianssia. Poikkeuksellisen hyvien ideoiden löytämiseksi ideointia tulee fasilitoida tarjoamalla aikaa ja työkaluja ideointiin. Kun ideoita syntyy runsaasti, karsintaprosessista voi muodostua este kehittämislle, joten siinä on pyrittävä nopeuteen, tehokkuuteen ja kohtuulliseen tarkkuuteen. Runsas määrä hyvältä vaikuttavista ideoista ei kuitenkaan yksistään varmista onnistunutta lopputulosta, joten ideoita on myös tärkeä prototypoida ennen lopullista toteutusvaihetta.

### **3.2.2 Kokeileminen kehitysprosessin osana**

Ideoiden ja konseptien konkretisoiminen kokeiluiden avulla on keskeinen osa kehitysprosessia. Heti kehitysprosessin alkuvaiheesta asti toteutettavat nopeat ja kevyet kokeilut pienentävät kehityshankkeiden riskejä sekä kasvattavat niiden onnistumistodennäköisyyttä (Gillinson ym. 2010:51; Bason 2010:195). Brown (2009:105) väittää, että kokeilut

nopeuttavat kehittämisprosessia, vaikka prototyyppien tekeminen viekin aikaa. Mitä nopeammin ideat konkretisoituvat kokeiluiden avulla, sitä aiemmin niitä pystytään arvioimaan ja hiomaan kohti parasta mahdollista ratkaisua (Brown 2009:89; Bason 2010:195). Kokeilemalla saadaan esiin myös ideoihin kytkeytyviä ongelmia, jolloin huonot ideat saadaan karsittua ja ongelmat korjattua ajoissa, kun se ei ole vielä kallista. Jos kehityshanke on jo toteutusvaiheessa, kun ongelmat huomataan, on virheiden korjaaminen tyypillisesti kallista ja hankalaa. (Bason 2010:195–198; Brown 2009:105.)

Kokeiluiden tulisi lähtökohtaisesti olla nopeita ja kevyitä toteutusmalliltaan (Brown 2009:89–92). Yhteiskehittämisprosessissa ideat jalostuvat ja konkretisoituvat lukuisten iteraatioiden kautta, mitä tukevat pienet ja kustannustehokkaat kokeilut. Raskaat pilotit ovat monesti niin hitaita toteuttaa, että toimintaympäristössä saattaa tapahtua jo niin merkittäviä muutoksia, ettei hankkeen tarjoama ratkaisu välttämättä ole enää täysin relevantti muuttuneessa toimintaympäristössä. Suurissa ja kalliissa kokeiluissa myös paineet onnistumiseen voivat olla niin kovat, että ne suunnitellaan onnistumaan varmasti, jolloin oppimista ei tapahdu. Joissain tapauksissa kevyet kokeilut eivät kuitenkaan riitä, sillä niissä ei välttämättä voida huomioida kaikkia olennaisia taustatekijöitä, jolloin raskaampi pilotti voi tulla kyseeseen. Erityisesti suurissa kokeiluissa julkisella sektorilla ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua kansalaisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen, kun pilotit luonnollisesti kohdistuvat vain osaan väestöstä. (Bason 2010:198.) Suomessa tällaista keskustelua on viimeksi herättänyt mahdollinen perustulokokeilu.

Prototyyppien tekeminen mielletään tavallisesti osaksi fyysisten tuotteiden kehittämisprosessia, mutta niitä voidaan aivan yhtä hyvin hyödyntää palveluiden ja prosessien kehittämisessä. Brown (2009:92) määrittelee väljästi, että prototyyppi on mitä tahansa konkreettista (tangible), joka auttaa ideaan perehtymisessä, mahdollistaa sen arvioinnin ja vie ideaa eteenpäin. Kokeiluissa hyödynnettävät prototyypit voivat pohjautua muun muassa fyysisiin mallikappaleisiin, piirroksiin käyttöliittymistä, kuvakäsikirjoituksiin, dialogiin tai näyttelemiseen (Bason 2010:196–197). Kokeiluissa prototyyppien tarkoituksena ei ole esittää toimivaa ja lähes valmista mallia, vaan ideaalitapauksessa prototyyppi auttaa hahmottamaan idean vahvuuksia ja heikkouksia sekä uudenlaisia kehityssuuntia seuraaville prototyypeille (Brown 2009:91). Sekä Bason (2010:197) että Brown (2009:91) korostavat, että mitä viimeistellympiä prototyypit ovat, sitä vähemmän saadaan kehitystyön kannalta hyödyllistä palautetta ja muutosehdotuksia. Karkeat prototyypit jättävät enemmän tilaa mielikuvitukselle ja rohkeille ehdotuksille. Brown (2009:91) toteaaakin, että prototyyppien tekemiseen pitäisi käyttää vain se ajallinen ja rahallinen panostus, jolla saadaan luotua hyödyllistä palautetta ja vietyä ideaa eteenpäin.

Kokeiluiden avulla voidaan pienentää kehitystoiminnan riskejä ja kasvattaa onnistumistodennäköisyyttä, eli vahva kokeilukulttuuri toimii merkittävänä edistäjänä kehitystoiminnassa. Nopeat ja kevyet kokeilut konkretisoivat ideoita ja nopeuttavat kehitysprosessia. Suuret kokeilut ovat hitaita toteuttaa, jolloin ratkaisu voi menettää relevanssiaan muuttuvassa toimintaympäristössä. Toisaalta raskaassa pilotissa paineet onnistumiseen voivat olla niin kovat, että epäonnistumiselle ja sitä kautta oppimiselle ei ole mahdollisuutta, mikä voi osaltaan estää menestyksestä kehitystoimintaa. Ideointia ja kokeilemista ei kannata edistää vain organisaatiojohtoisesti, vaan parhaimmillaan sitä tapahtuu myös omaehtoisesti kansalaisten keskuudessa.

### 3.2.3 Kansalaiskehittäminen

Kehitysprosessit muuttuvat luonteeltaan jatkuvasti avoimemmiksi, ja ulkoisten toimijoiden ja heidän tietämyksensä hyödyntämisen merkitys on kasvanut onnistuneissa innovaatioprosesseissa. Kehittäminen nähdään tyypillisesti organisaation sisäisenä aktiviteettina, jolloin käyttäjien tarpeiden muuttaminen ratkaisuiksi perustuu ainoastaan henkilöstön omaan ratkaisukykyyn. Jatkuvan parantamisen toiminnassa sisäisiin resursseihin keskittyminen voi olla järkevää, mutta kun tavoitellaan radikaaleja innovaatiota, siitä muodostuu helposti rajoite. Avoin innovointi tarjoaa organisaatiolle uusia tietämyksen lähteitä, mikä kasvattaa merkittävästi mahdollisten ratkaisujen kirjoa. Ulkoisilla toimijoilla on valtava määrä erilaisia ideoita, ajattelutapoja ja toimintatapoja, joita voidaan pyrkiä valjastamaan julkishallinnon kehittämisen tueksi. (Hilgers & Ihl 2010; Bason 2010:168–170.)

Hilgers ja Ihl (2010) väittävät, että nykyaikaisen viestintäteknologian mahdollistamat laajat osaamisverkostot ratkaisevat hyvin muotoiltuja ongelmia nopeammin ja tehokkaammin kuin perinteiset organisaatioiden kehitysosastot. Tässä on myös kyse innovoinnin demokratisoinnista, kun kansalaisten ja julkishallinnon välinen yhteistyö syvenee ja kansalaiset voivat aktiivisesti osallistua julkisen arvon luontiin ja päätöksentekoprosessiin. Julkishallinto on yksityistä sektoria jäljessä avoimessa innovoinnissa, mutta toisaalta kehityskohteetkin ovat tyypillisesti monimutkaisempia ja riskialttiimpia kuin yksityisellä sektorilla. Kuitenkin jos kuilu kansalaisten osaamisen hyödyntämisessä yksityisen sektorin ja julkisen sektorin välillä kasvaa, kansalaisten tyytyväisyys julkishallintoa kohtaan voi laskea. (Hilgers & Ihl 2010.)

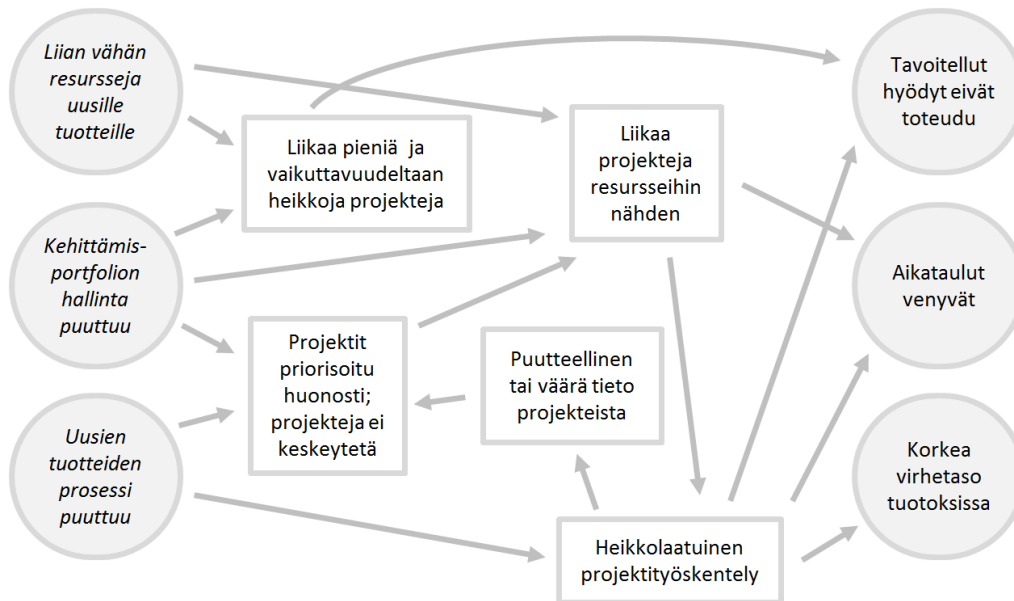
Yhteiskehittämistä voidaan tehdä hyvin monella tasolla, jossa toisena ääripäänä ovat jotakuinkin itsenäisesti toimivat käyttäjäinnovaatioyhteisöt (INUSE Research Group 2015). Ideaalitapauksessa julkiset palvelut voisivatkin osittain kehittyä kansalaisten ja yritysten toimesta autonomisesti ilman julkisorganisaatioiden aktiivista panosta. Tällainen omaehtoinen kansalaiskehittäminen vaatii julkisorganisaatioilta joustavuutta ja avoimien rajapintojen luomista julkishallinnon järjestelmiin.

### 3.3 Kehittämisportfolion hallinta ja kehittämiskohteiden priorisointi

Menestyksellinen kehitystoiminta vaatii onnistunutta kehittämiskohteiden priorisointia sekä kehittämisportfolion hallintaa. Organisaation resurssit ovat aina rajalliset, jolloin toteutettavat kehityshankkeet on valikoitava huolella. Kun yhteiskehittämisprosessin alkupää toimii hyvin, potentiaalisia kehitysideoita muodostuu paljon, mikä taas asettaa vaatimuksia hankkeiden valintaprosessille. Jos hankkeita ei saada karsittua riittävästi, se näkyy jatkuvasti myöhästyvinä ja epäonnistuvina kehityshankkeina. Tehokas tekeminen siis vaatii toimivaa priorisointia, jotta keskeiset hankkeet saadaan vietyä onnistuneesti ja nopeasti läpi. Olennaista ei kuitenkaan ole vain toteutettavien hankkeiden määrän hallinta, vaan yhtälailla tärkeää on huolehtia kehittämisportfolion sopivasta tasapainosta sekä pidemmän ja lyhemmän tähtäimen hankkeiden että erilaisten strategisten tavoitteiden välillä. (Martinsuo ym. 2003:50–51; Cooper ym. 2000; Terwiesch & Ulrich 2009.)

### 3.3.1 Kehittämisportfolion hallinnan ongelmat

Cooperin, Edgettin ja Kleinschmidtin (2000) mukaan kehittämisportfolion hallintaan liittyy neljä olennaista ongelmaa: resurssien tasapainotus, hankkeiden keskinäinen priorisointi, hankkeiden etenemispäätösten tekeminen ilman luotettavaa informaatiota ja pienien hankkeiden suuri määrä kehittämisportfoliossa. Nämä ongelmat johtavat kehitystoiminnan heikkoon vaikuttavuuteen, jatkuviin myöhästymisiin sekä korkeaan virhetasoon kehityshankkeissa. Kehittämisportfolion hallinnan ongelmien ja niiden seurausten suhteita kuvataan kuviossa 7.



**Kuvio 7 Kehittämisportfolion hallinnan ongelmat ja seuraukset (muokattu Cooper ym. 2000; Martinsuo ym. 2003:52)**

Resurssien vähäisyys suhteessa samanaikaisesti toteutettavien hankkeiden määrään on keskeinen ongelma kehitystoiminnassa. Mahdollinen resurssipula on toki osa ongelmaa, etenkin jos tietyntyyppiset osaajat ovat jatkuvasti ylikuormitettuja, mutta yhtäläillä kyse on resurssiallokaation tehokkuudesta. (Cooper ym. 2000; Martinsuo ym. 2003:50–53,71.) Työntekijäresurssit ja heidän kompetenssinsa eivät tyypillisesti ole kovinkaan joustavia, joten portfolion hallinnassa on pyrittävä tasaamaan resurssien käyttöä. Kaiken kapasiteetin ei myöskään pitäisi olla lukittuna kehittämisportfolion hankkeisiin, sillä organisaatio menettää reagointikykyä toimintaympäristön muutoksiin, jos uusien ideoiden kehittelyyn ei ole resursseja. (Terwiesch & Ulrich 2009:136–139.) Kun työntekijät ovat mukana liian monessa projektissa yhtäaikaisesti, suuri osa projekteista on vain odotustilassa, ja niiden aikataulut venyvät. Samalla työntekijät alkavat helposti oikoa kehitysprosessissa, ja keskeisiä vaiheita saattaa jäädä kokonaan tekemättä. Esimerkiksi jos hanke on jo myöhässä aikataulusta ja työntekijöillä on useita kiireisiä hankkeita vastuullaan, voi hankkeen onnistumisen kannalta kriittiset alkuvaiheen kokeilut jäädä toteutumatta. Kiireessä jää myös helposti hankkeeseen vaikuttavien tekijöiden huolellinen arviointi, jolloin hanketta koskevat päätökset joudutaan tekemään puutteellisen informaation perusteella. Tällöin kehittämisportfolioon päätyy hankkeita, jotka pitäisi keskeyttää. (Cooper ym. 2000.) Ongelmat resurssien tasapainotuksessa johtavat siis heikkoon kehittämisportfolioon sekä myöhästymiin projekteihin, jotka eivät saavuta niille asetettuja tavoitteita (Martinsuo ym. 2003:75; Cooper ym. 2000).

Tyypillisesti kehityshankkeita arvioidaan jonkun tietyn raja-arvon suhteen, jonka ylittävät hankkeet halutaan lähtökohtaisesti toteuttaa. Esimerkiksi, jos kustannushyötylaskelmassa hankkeen taloudelliset hyödyt todetaan kustannuksia suuremmiksi ja mitään merkittäviä haittatekijöitä ei ole tiedossa, tällainen hanke useimmiten pyritään toteuttamaan. Tällaisia taloudellisia kannattavia hankkeita saattaa kuitenkin olla toteutettavaksi hyvin paljon, jolloin olisi tärkeää onnistua priorisoimaan hankkeet toisiinsa nähden. Tämä näkökulma kuitenkin usein puuttuu hankkeiden valikointimenetelmistä. Jos hankkeiden keskinäiseen vertailuun ei ole toimivia työkaluja, ja hankkeita ei onnistuta asettamaan selkeään keskinäiseen prioriteettijärjestykseen, karsintaa on hyvin hankala tehdä. (Cooper ym. 2000.) Julkisella sektorilla hankkeiden vertailua hankaloittaa julkisen arvon monet ulottuvuudet, sillä kuten luvussa 2.5 todettiin, julkisen arvon ulottuvuuksia on hankala verrata toisiinsa yksiselitteisin mittarein.

Kehittämisportfolion hallinnan näkökulmasta on olennaista, että hankkeiden valikointi perustuu luotettavaan informaatioon, sillä saatavilla olevan tiedon laatu on ratkaisevassa asemassa organisaation menestyksen kannalta. Priorisointivaiheessa käytettävissä olevan tiedon laatu korreloi vahvasti hankkeiden menestyksen kanssa, eli hankkeen huolellinen valmistelu johtaa onnistuneisiin lopputuloksiin. (Cooper ym. 2000.) Cooperin ja Kleinschmidtin (1987) mukaan varsinaista toteutushanketta edeltävä määrittely- ja alkuselvitysvaihe onkin keskeisin kehityshankkeen onnistumista selittävä tekijä. Ensinnäkin luotettavat alkuselvitykset luovat vakaan perustan hankkeen toteutusvaiheelle, jolloin hankkeiden onnistumistodennäköisyys kasvaa. Toisaalta silloin johdolla on myös käytettävissään kattavasti luotettavaa tietoa hanke-ehdokkaista, jolloin kehittämisportfolioon saadaan valikoitua todennäköisimmin parhaat hankkeet, mikä luo edellytykset organisaation menestykselle. (Cooper ym. 2000; Cooper & Kleinschmidt 1987.)

Organisaation kehittämisportfoliossa tulisi olla tasapainoisesti sekä pieniä hankkeita että suuriin läpimurtoihin tähtääviä hankkeita, mutta tyypillisesti kehittämisportfoliossa painottuvat voimakkaasti pienet projektit (Day 2007; Cooper ym. 2000). Pienten hankkeiden sisältö on helppo määritellä tarkasti, jolloin arvioissa ne ohittavat arvioissa väistämättäkin epämääräisemmin määritellyt suuret hankkeet. Pienille hankkeille on myös mahdollista saada toteutuslupa ohi virallisten prosessien, kun organisaatiossa halutaan saada aikaan nopeasti näkyviä tuloksia. Oikeastaan voidaan siis sanoa, että kiireiset hankkeet ajavat helposti tärkeiden hankkeiden edelle. Yksi keskeinen pieniä hankkeita suosiva tekijä on myös se, että organisaatioiden toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Tämä hankaloittaa pitkälle menevien ennusteiden tekemistä, jolloin pidemmän tähtäimen projekteja on hankala perustella yhtä uskottavasti kuin pieniä ja nopeita projekteja. (Cooper ym. 2000.)

Pienet projektit ja inkrementaaliset innovaatiot ovat tuki tärkeä osa kehittämistyötä, jotta organisaation toiminnot pysyvät ajantasaisina muuttuvassa toimintaympäristössä. Kehitystoiminta ei voi kuitenkaan olla kovinkaan menestyksekkästä, jos kehittämisportfoliosta puuttuvat radikaaleja innovaatioita ja suuria läpimurtoja tavoittelevat kehityshankkeet. Tasapainoa voidaan luoda innovaatiostrategian avulla, jossa kannustetaan radikaalien ideoiden kehittelyyn ja allokoidaan erikseen resursseja pitkän tähtäimen kehitystoiminnalle. (Cooper ym. 2000.) Terwiesch ja Ulrich (2009:132–134) neuvovat hyödyntämään strategisten korien metodia, jossa kehityshankkeet jaetaan kolmeen kehityshorisonttiin niihin liittyvän epävarmuuden mukaan. Organisaation tulisi määritellä strategiset korit

kolmeen kehityshorisonttiin pohjautuen ja budjetoida resurssit koreittain, jonka jälkeen valitaan parhaat hankkeet toteutettavaksi kustakin korista (Terwiesch & Ulrich 2009:132–134). Jos kaikki kehitystoiminnan investointipäätökset tehdään samasta korista, pienet ja selkeästi määriteltävissä olevat parannukset ja korjaukset olemassa oleviin toimintoihin vievät resurssit, ja kaukaisempien kehityshorisonttien potentiaaliset ideat jäävät helposti vaille rahoitusta (Cooper ym. 2000; Terwiesch & Ulrich 2009:134).

### 3.3.2 Kehittämiskohteiden priorisointi

Kehittämiskohteiden priorisointi ja karsinta on monivaiheinen prosessi, jonka tulisi olla suhteellisen nopea, tehokas ja kohtuullisen tarkka (Terwiesch & Ulrich 2009:70). Kun tavoitellaan optimaalista kehittämiskohteiden karsintaprosessia, pitää onnistua yhdistämään kaksi ristiriitaista tavoitetta, tehokkuus ja tarkkuus. Jos satoja tai tuhansia ideoita lähdetään iteratiivisesti kehittämään eteenpäin ennen kuin niitä karsitaan, muodostuu prosessista kohtuuttoman raskas. Toisaalta jos näiden ideoiden joukosta pyritään heti valikoimaan muutama potentiaalisin idea, saattaa kaikista paras idea karsiutua prosessista vain siksi, että se ei kuulostanut loistavalta parin lauseen kuvauksen perusteella. Terwiesch ja Ulrich (2009:176–178) havaitsivat ideoiden kehittelyä käsittelevässä tutkimuksessaan, että ideoiden koettu laatu vaihtelee hyvin merkittävästi karsintakierrosten välillä. Tehokkuuden ja tarkkuuden ristiriidan minimoimiseksi karsinta kannattaa tehdä useassa vaiheessa, ja lupaavimpia ideoita kehitetään kokeiluiden kautta eteenpäin aina karsintakierrosten välillä. (Terwiesch & Ulrich 2009:70.)

Hankkeiden priorisointiin ei ole olemassa yhtä oikeaa menetelmää, vaan tilanteesta riippuen vaihtoehtoisia menetelmiä on runsaasti. Arviointitapojen tulisi kuitenkin olla vertailukelpoisia, läpinäkyviä ja helposti ymmärrettäviä (Martinsuo ym. 2003:89; Bason 2010:193.) Bason (2010:193) ehdottaa viittä keskeistä kriteeriä, jotka pitäisi huomioida konsepteja priorisoitaessa: ratkaisun realismi, potentiaalinen vaikutus, kokeiluun pohjautuvan näytön vahvuus, strategianmukaisuus ja nopean voiton mahdollisuus. Priorisointiprosessissa voidaan hyödyntää esimerkiksi subjektiivisia intuitioon perustuvia menetelmiä, kysymyslistoja, kustannushyötylaskelmia ja päätösmatriiseja (Ulrich & Eppinger 2012:145). Tyypillisesti priorisoinnissa kannattaa huomioida usean henkilön näkemykset ja hyödyntää visualisointimenetelmiä, jotta hanke-ehdokkaiden vertailu olisi helpompaa ja yksilöiden preferenssit eivät vääristäisi valintoja (Bason 2010:193; Terwiesch & Ulrich 2009; Cooper ym. 2000).

Kehittämiskohteiden arvioinnissa ja priorisoinnissa ei ole kyse ainoastaan hyvien valintojen tukemisesta, vaan arviointi pakottaa pohtimaan hankkeen sisältöä ja merkityksellisyyttä riittävän perusteellisesti ennen kuin sille myönnetään resurssit ja toteutuslupa. Kehittämiskohteiden arviointi siis edistää ymmärryksen kasvua yksittäisistä hankkeista sekä koko kehittämisportfoliosta. (Martinsuo ym. 2003:97.) Etukäteisarviointi mahdollistaa myös jälkiarvioinnin, jolloin voidaan seurata hankkeiden tosiasiallista onnistumista ja kehitystoiminnan tuloksellisuutta (Bason 2010:215–217).

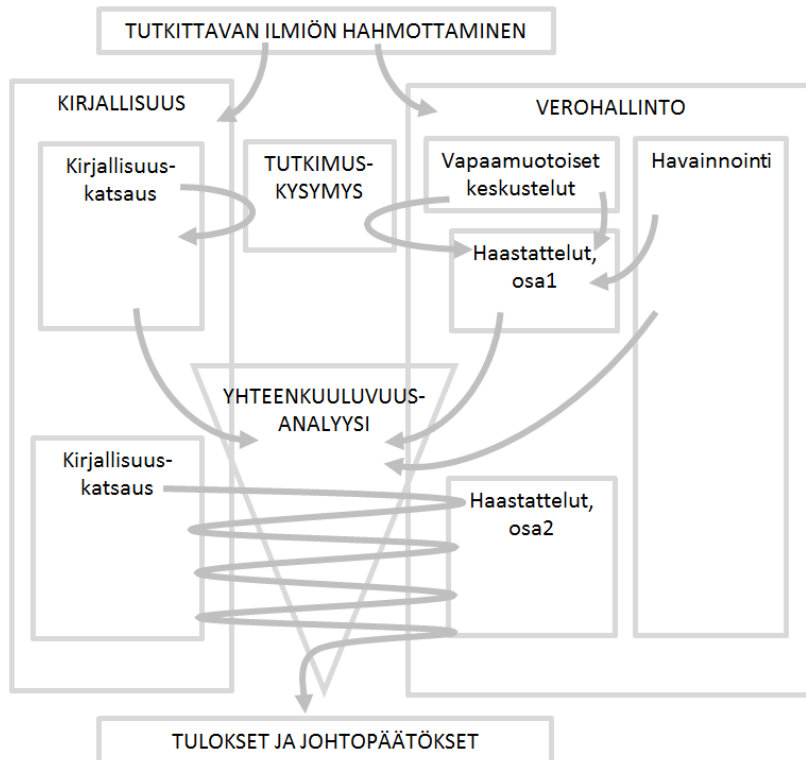
Huolellinen kehittämisportfolion hallinta ja hankkeiden priorisointi luovat edellytykset menestykselle kehitystoiminnalle. Jo pelkästään huono resurssiallokaatio voi estää toimivan yhteiskehittämisprosessin syntymisen, jos kehittäjien aika pirstaloituu liian moneen hankkeeseen ja heidän suoritustasonsa laskee. Hyvät ideat tarvitsevat taas tuekseen toimivan priorisointiprosessin, jossa potentiaalisilla ideoilla on tilaa kehittyä ja



edetä. Portfolion hallinnassa ja priorisoinnissa on myös huolehdittava, että radikaalit ideat eivät jää pienten mutta suhteellisten riskittömien ideoiden varjoon, jotta kehitystoiminnalla voidaan saavuttaa suuri vaikuttavuus. Kehittämisportfolion hallinta ja hankkeiden priorisointi voivat siis toimia sekä merkittävinä mahdollistajina että esteinä julkishallinnon kehitystoiminnassa.

## 4 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitkä tekijät edistävät tai estävät kehitystoimintaa julkishallinnossa ja erityisesti Verohallinnossa. Kirjallisen aineiston avulla on pyritty löytämään kehitystoiminnan edistäjiä ja esteitä yleisesti julkishallinnossa. Tutkimustyö Verohallinnossa on suoritettu laadullisena tutkimuksena, johon on kuulunut sekä vapaamuotoista havainnointia että teemahaastatteluja Verohallinnon asiantuntijoiden, kehittämisspäälliköiden ja pääyksiköiden ylijohtajien kanssa. Tutkimuksen kulkua on visualisoitu kuviossa 8.



Kuvio 8 Tutkimusprosessi

Tutkimuksen kirjallinen aineisto koostuu pääosin julkisen sektorin innovaatioita käsittelevästä kirjallisuudesta, jota tukevat yleisemmin kehitystoimintaa ja muotoiluajattelua käsittelevät artikkelit sekä hankkeiden arviointiin keskittyvät artikkelit. Julkishallinnon kehitystoimintaa yleisesti kuvaavaa kirjallista aineistoa täydentävät myös valtiontalouden tarkastusviraston raportit, jotka tarkentavat kuvaa suomalaisten valtiollisten julkisorganisaatioiden kehitystoiminnasta. Kirjallisuuslähteitä on etsitty Google Scholar -hauilla, ja sitä kautta löytyneiden artikkeleiden ja kirjojen lähdeviitteitä seuraamalla. Hakusanoina on käytetty yhdistelmiä termeistä *public sector* (julkinen sektori / julkishallinto), *organisation* (organisaatio), *innovation* (innovaatio), *development* (kehitystoiminta / kehittäminen), *design* (design / muotoilu), *design thinking* (muotoiluajattelu), *co-creation* (yhteiskehittäminen / yhteiskehittely), *project evaluation* (vaikuttavuusarviointi), *enablers* (mahdollistajat / edistäjät), *drivers* (mahdollistajat / edistäjät) ja *barriers* (esteet). Artikkeleiden olennaiset tulokset tiivistettiin ja luokiteltiin kehittämisprosessin vaiheiden ja siihen vaikuttavien osa-alueiden mukaan. Tämän analyysin pohjalta etsittiin vielä uusia artikkeleita, joiden avulla laajennettiin ja syvennettiin kirjallisuuskatsausta. Kirjallisen

aineiston etsintä ja käsittely eteni iteratiivisesti yhdessä laadullisen aineiston keräämisen kanssa.

Laadullisen aineiston kerääminen alkoi vapaamuotoisilla keskusteluilla ja kokouksilla Verohallinnon laatupäällikön ja kehittämispäälliköiden kanssa, missä pyrkimyksenä oli Verohallinnon organisaatioon ja toiminnan kehittäminen -prosessiin (TK-prosessiin) tutustuminen. Alkuvaiheen keskustelujen tueksi oli laadittu muutamia tukikysymyksiä kehittämisprosessin kulkuun ja hankkeiden arviointiin liittyen. Samanaikaisesti diplomityön rinnalla kehitettiin hankkeiden hyötyarviointimallia, joka vaati samankaltaista pohjatietoa tutkimuksen kanssa, joten samoissa haastatteluissa on kerätty tietoa sekä diplomityötä että hyötyarviointimallin kehittämistä varten. Ensivaiheen haastatteluissa oli mukana Verohallinnon kehittämispäälliköitä sekä kaikki ylijohtajat. Haastatteluissa käsiteltiin Verohallinnon toiminnan kehittäminen -prosessin kulkua, hankkeiden priorisointia ja hankeseurantaa. Haastatteluiden ohella tutustuin julkishallinnon kehitystoimintaa sekä hankearviointia käsittelevään kirjallisuuteen.

Havainnointi on ollut tärkeässä osassa laadullisen aineiston keräämisessä. Olen työskennellyt Verohallinnon virkamiehenä Esikunta- ja oikeusyksikössä koko tutkimusprosessin ajan, mikä on tarjonnut mahdollisuuden aktiiviseen havainnointiin. Tätä kautta olen päässyt osallistumaan yksikön tiedotus- ja kahvitilaisuuksiin sekä työyhteisöpäivään, jossa käsiteltiin yksikön kehittymistä. Hyötyarviointimallin kehitystyöhön liittyen olen järjestänyt useita palaveriteita, testaustuokioita ja käyttökoulutuksia, ja olen myös fasilitoinut hankkeiden jälkiarviointipalaveriteita. Havainnointi on ollut vapaamuotoista, mutta näissä tilanteissa olen muun toiminnan ohella pyrkinyt aktiivisesti havainnoimaan työntekijöiden näkökulmia Verohallinnon kehitystoiminnasta. Olen myös pyrkinyt seuramaan Verohallinnon intranetiä aktiivisesti kehitystoimintaan liittyvien ohjeistusten ja uudistusten osalta. Ensivaiheen teemahaastatteluiden, havainnoinnin ja keskusteluiden sisällön tiivistin ja luokittelin kehitysprosessin vaiheiden ja vastaajien aseman mukaan.

Ensivaiheen haastattelu- ja havainnointiaineisto yhdistettiin kirjallisen aineiston kanssa yhteenkuuluvuusanalyysin (affinity diagram) avulla. Analyysin aluksi kaikki löydökset kirjallisuudesta sekä haastattelu- ja havainnointiaineistosta kirjattiin post-it-lapuille. Kirjallisuudesta löytyneet tiedot jaoteltiin kehitystoimintaa mahdollistaviin sekä estäviin tekijöihin värikoodattujen post-it-lappujen avulla. Ensin samankaltaiset löydökset yhdistettiin ryhmiksi yhdelle suurelle alustalle, jonka jälkeen samankaltaiset ryhmät tuotiin lähelle toisiaan. Kun löydökset oli saatu ryhmiteltyä, kehitettiin ryhmälle kuvaava nimi. Post-it-lappujen avulla tehty luokittelu siirrettiin Microsoft Excel -taulukkoon, jossa jaoteltiin Verohallinnosta saadut tiedot haastattelujen yksikön ja aseman mukaan. Taulukko visualisoi aineistossa olevat aukot, ja aineistossa havaittujen puutteiden pohjalta tehtiin toinen haastattelukierros.

Toisella haastattelukierroksella haastattelut rajattiin Henkilöverotusyksikköön ja Yritysverotusyksikköön. Ne ovat Verohallinnon henkilöstömäärältään suurimmat pääyksiköt, ja niissä työskentelee noin 80 prosenttia Verohallinnon virkamiehistä, eli ne edustavat Verohallintoa suhteellisen hyvin. Ensivaiheen haastatteluissa oli myös havaittavissa, että näiden yksiköiden kehitystoiminnassa on tiettyjä eroavaisuuksia, joten oli kiinnostavaa syventää ymmärrystä molempien yksiköiden kehittämistoiminnasta. Toisessa vaiheessa tehtiin yhteensä kahdeksan noin tunnin mittaista teemahaastattelua. Haastatteluiden kohteena oli kolme kehityshankkeiden valmistelutyötä tekevää asiantunti-

jaa kustakin yksiköstä sekä näiden yksiköiden kehittämispäälliköt (Taulukko 2). Asiantuntijahaastatteluihin pyrittiin valitsemaan erilaisissa kehittämistehtävissä työskenteleviä henkilöitä, joista osalla on pitkä työura takanaan Verohallinnossa ja toisilla työkokemusta enemmän muista organisaatioista. Soveltuvien haastateltavien löytämisessä avustivat Verohallinnon laatupäällikkö ja yksiköiden kehittämispäälliköt.

**Taulukko 2 Toiseen vaiheen haastattelut Verohallinnossa**

Haastattelu-järjestys	Asema	Yksikkö	Uran pituus Verohallinnossa	Työura pääosin Verohallinnossa
1	Asiantuntija	Henkilöverotusyksikkö	yli 10 vuotta	kyllä
2	Asiantuntija	Yritysverotusyksikkö	alle 5 vuotta	ei
3	Asiantuntija	Yritysverotusyksikkö	yli 10 vuotta	kyllä
4	Asiantuntija	Henkilöverotusyksikkö	alle 5 vuotta	ei
5	Kehittämispäällikkö	Henkilöverotusyksikkö	yli 10 vuotta	kyllä
6	Asiantuntija	Yritysverotusyksikkö	alle 5 vuotta	ei
7	Asiantuntija	Henkilöverotusyksikkö	yli 10 vuotta	kyllä
8	Kehittämispäällikkö	Yritysverotusyksikkö	yli 20 vuotta	kyllä

Toisen vaiheen teemahaastatteluissa käsiteltiin Verohallinnon organisaatiota, toimintaympäristöä, kehittämisprosessin toimivuutta, ideointia, kokeilemista, hankkeiden priorisointia, asiakaslähtöisyyttä sekä oppimisprosesseja. Haastattelujen pohjana käytetty kysymysrunko löytyy liitteestä 2. Haastattelut nauhoitettiin, ja havainnot haastatteluista kirjattiin Microsoft OneNoteen nopeasti haastattelujen jälkeen. Asiantuntijoiden vastaukset käsiteltiin anonyymeinä. Haastatteluissa saadut tiedot lisättiin aiemmin luotuun taulukkoon ja tämän jälkeen taulukon luokittelua tarkennettiin.

Tutkimuksen aikana haastatellut Verohallinnon pääyksiköiden virkamiehet olivat kolmelta eri hierarkian tasolta: yksiköiden johtamisesta vastuussa olevat ylijohtajat, yksiköiden kehittämistoiminnasta vastaavat päälliköt sekä kehittämishankkeiden valmistelusta vastaavat asiantuntijat. Tämä mahdollisti haastatteluaineiston luokittelun ja analysoinnin myös hierarkiataason mukaan. Kun tutkimuksen alustavat tulokset lähetettiin kommentoitavaksi haastatelluille, yksi haastateltava kielsi haastatteluvastaustensa käytön tutkimuksessa. Analyysivaiheessa hänen vastauksensa olivat vielä luonnollisesti mukana aineistossa, mutta viimeistelyvaiheessa kaikki hänen haastatteluvastauksensa poistettiin tutkimuksesta. Tulkinnat aineistosta eivät kuitenkaan merkittävästi muuttuneet, vaikka yhden vastaajan haastatteluaineisto jouduttiinkin poistamaan.

## 5 TULOKSET – KEHITYSTOIMINNAN EDISTÄJÄT JA ESTEET

Tässä luvussa käsitellään tutkimuksen keskeiset tulokset, eli Verohallinnon kehitystoimintaa tarkastellaan suhteessa tutkimuskirjallisuudesta löytyneisiin kehitystoimintaa mahdollistaviin ja estäviin tekijöihin. Tarkastelu tapahtuu yhteenkuuluvuusanalyysin avulla hahmoteltujen pääluokkien perusteella. Tulokset kehitystoiminnan mahdollistajista ja esteistä on koottu taulukkoon, joka löytyy liitteestä 1. Siinä kirjallisuudesta havaitut kehitystoimintaan vaikuttavat tekijät on jaoteltu pääluokittain edistäviin ja estäviin tekijöihin, ja näihin tekijöihin on yhdistetty haastatteluvastaukset yksikön sekä henkilön aseman perusteella jaoteltuna.

Yhteenkuuluvuusanalyysin perusteella kirjallisuudesta ja Verohallinnosta löytyneet kehitystoimintaa edistävät ja estävät tekijät on jaoteltu yhdeksään pääluokkaan:

- Organisaation ulkoiset tekijät
- Organisaation sisäiset tekijät
- Resurssit
- Työntekijät
- Kehitysprosessi
- Ideointi
- Kokeileminen
- Asiakaslähtöisyys
- Hankkeiden arviointi ja oppiminen

Tyypillisesti kirjallisuudesta löytyvät estävät tekijät tulevat selkeästi ilmi myös haastattelussa Verohallinnossa kaikissa pääluokissa. Vain joitain yksittäisiä kirjallisuudessa mainittuja tekijöitä ei mainittu haastatteluissa. Esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisuuden takaamisen ongelmallisuutta kokeilemisen kannalta ei mainittu, mutta toisaalta kokeilukulttuuri on vasta alkutekijöissään Verohallinnossa, eli tällainen este ei tule kovinkaan helposti esille haastatteluissa. Kirjallisuudessa mainitut kehitystoimintaa edistävät tekijät eivät tyypillisesti vielä toteudu Verohallinnossa, tai ne toteutuvat vain satunnaisesti. Useissa haastatteluissa nämä kehitystarpeet kuitenkin tunnistetaan, ja joitain toimenpiteitä on myös tehty esteiden purkamiseksi. Esimerkiksi kokeilukulttuurin edistämiseksi on Verohallinnossa otettu käyttöön uusi kokeilurahoitusmalli. Pääasiallisesti edistävät tekijät kuitenkin ilmenivät haastatteluissa toiveina tulevasta, ja konkreettisia toimia edistävien tekijöiden realisoimiseksi ei tullut liiemmin esille.

Henkilöverotusyksikön ja Yritysverotusyksikön virkamiesten vastaukset olivat pääasiallisesti samansuuntaisia, ja molemmissa yksiköissä edistäjät ja esteet ovat hyvin samankaltaisia. Haastatteluiden perusteella kehitystoiminta on kuitenkin kenties hieman systemaattisempaa Henkilöverotusyksikössä kuin Yritysverotusyksikössä. Ideoiden määrä on Henkilöverotusyksikössä ilmeisesti korkeammalla tasolla kuin Yritysverotusyksikössä, ja Henkilöverotusyksikössä on oma priorisointiprosessinsa ideoiden karsimiseen. Yksiköiden kehittämispäälliköiden haastatteluissa tuli myös ilmi mielenkiintoinen eroavaisuus, kun heiltä kysyttiin viime vuosien merkittäviä onnistumisia kehitystoiminnassa. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö kertoi jo saavutetuista onnistumisista asiakkaiden segmentointiin ja analytiikkaan liittyen, kun taas Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö nosti esiin hankkeita, jotka eivät vielä ole toteutuneet, mutta joissa odotukset ovat korkealla. Kehitystoiminnan ongelmat ovat kuitenkin haastatteluiden

perusteella yhteneväisiä molemmissa yksiköissä. Koska yksiköiden välillä vastauksissa ei ollut merkittäviä eroja, kehitystoimintaan vaikuttavia tekijöitä käsitellään pääsääntöisesti koko organisaation tasolla.

Verohallinnossa tehtyjen haastattelujen vastaukset on luokiteltu vastaajan aseman mukaan. Pääasiallisesti kehitystoiminnan mahdollistajat ja esteet nähdään kuitenkin samankaltaisina henkilön asemasta riippumatta, eli Verohallinnon kehitystoiminnan tilannekuva on melko yhtenäinen johdon edustajilla, kehittämispäälliköillä ja kehittämistyötä tekevillä asiantuntijoilla. Henkilöverotusyksikkö ja Yritysverotusyksikkö ovat Verohallinnon suurimmat yksiköt, joten pääasiassa tulokset lienevät yleistettävissä laajemmin organisaatioon. Seuraavissa luvuissa käydään tulokset läpi pääluokittain jaoteltuna.

## **5.1 Organisaation ulkoiset tekijät**

Julkisorganisaatioiden kehitystoimintaan vaikuttaa merkittävästi niiden ulkoinen toimintaympäristö. Organisaatiot eivät välttämättä suoraan voi vaikuttaa toimintaympäristöönsä, mutta ulkoiset tekijät on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, kun tutkitaan kehitystoiminnan mahdollistajia ja esteitä. Tällaisia tekijöitä julkishallinnossa ovat lait, poliittinen ohjaus, kansalaisten odotukset ja muut merkittävät toimintaympäristön muutokset.

### **5.1.1 Lait ja säädökset**

Julkisorganisaatioiden toiminta on tyypillisesti hyvin tarkoin laissa säädeltyä, mikä voi hidastaa ja estää muutosten läpivientä. Vaikka palveluprosessi koettaisiin kankeaksi, sitä ei välttämättä voida muuttaa heti, sillä usein prosessien muuttaminen vaatii myös lakimuutoksia (Langergaard 2012:173). Lain tuomat vaatimukset kansalaisten yhdenvertaisuudesta voivat myös estää kokeiluja, jotka vaikuttaisivat tilapäisesti tietyn joukon etuuksiin tai oikeuksiin (Bason 2010:15). Lainsäädännön toteuttaminen on julkisorganisaatioiden toiminnan keskiössä, ja lakimuutoksia myös priorisoidaan kehitystoiminnassa (Langergaard 2012:173). Lain tuomalla sääntelyllä ja ohjauksella on tärkeä tehtävänsä, mutta innovoinnin kannalta lait toimivat monesti merkittävänä hidasteena (Kurronen 2015:33).

Verohallinnon asema ja sen toimittamat tehtävät perustuvat lakiin, joten ei olekaan yllättävää, että lait vaikuttavat voimakkaasti myös sen kehitystoimintaan. Verohallinnon on poikkeuksetta kyettävä toimimaan lainmukaisesti, joten lakimuutosten toteuttaminen priorisoidaan kehitystoiminnassa muiden hankkeiden edelle riippumatta siitä, kuinka hyödyllisinä ne nähdään Verohallinnon sisällä. Muissakin kehityshankkeissa lait ohjaavat kehitystä ja vaikuttavat kehityshankkeiden sisältöön. Yksi asiantuntija nosti esiin erään ongelmallisen hankkeen onnistumista arvioitaessa, että hankkeen jatkokehittämisestä olisi jo tiedossa tarvittavat toimenpiteet, mutta se vaatisi lakimuutoksen. Joitain kehitysajatuksia saatetaan siis sulkea pois, koska kehittäminen vaatii lakimuutoksia. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto (2013:81–84) nostaa esille verotarkastustoiminnan tuloksellisuusraportissa, että verolainsäädännössä on esteitä tulokselliselle verotarkastustoiminnalle, eli lainsäädäntö paikoin hankaloittaa toiminnan kehittämistä.

Lakimuutosprosessit ovat raskaita, ja tyypillisesti lakimuutokset ovat tulleet valtion virastoihin valmiina paketteina, joihin ei enää pystytä merkittävästi vaikuttamaan. Haastatteluissa kuitenkin tuodaan esiin, että vähitellen Verohallinto on alkanut vaikuttaa aiempaa aktiivisemmin lakien sisältöön. ”Kun [nimi] tuli pääjohtajaksi, se tuli mulle näkyviin ekaa kertaa mun uralla, että ollaan jotain mieltä ja kerrotaan se avoimemmin. – – Ja siitä ruvettiin miettimään, että miten tätä lakia voisi muuttaa sillä tavalla, että kuitenkin se perimmäinen poliittinen tavoite siellä saavutetaan”, kuvailee yksi kehittämispäällikkö muutosta. Verohallinto ei siis varsinaisesti pyri vaikuttamaan lakeihin liittyviin poliittisiin päätöksiin, vaan lakien toteutustapoihin, jotta lain poliittinen tavoite saavutettaisiin toimeenpanon ja vaikuttavuuden näkökulmasta järkevästi. Myös yksi asiantuntija mainitsee, että aiemminkin ollaan oltu mukana lakimuutosprosesseissa, mutta VALMIS-hankkeessa, jossa toteutetaan verotusjärjestelmien kokonaisuudistus, vaikuttaminen lakipuolelle on ollut huomattavasti aiempaa aktiivisempaa.

### 5.1.2 Poliittinen ohjaus

Julkishallinnon toiminta perustuu lakien ohella poliittisen ohjaukseen. Hallitukset ja hallitusohjelmat vaihtuvat muutaman vuoden välein, mikä tietysti vaikuttaa myös julkisorganisaatioiden toimintaan. Puolueiden tavoitteet eroavat usein selkeästi toisistaan, ja vaalien lähestyessä puolueet pyrkivät ottamaan äänestäjien reaktiot tarkasti huomioon poliittisissa ratkaisuisaan. Bason (2010:15) väittääkin, että poliitikot päätyvät helposti ratkaisuihin, jotka tarjoavat lyhytaikaista positiivista mediahuomiota pitkällä aikavälillä tehokkaampien ratkaisujen sijaan. Poliitikot myös pelkäävät muutoksia, joilla voi olla negatiivisia vaikutuksia ja erityisesti negatiivista mediahuomiota (Koch & Hauknes 2005:41). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusmuistiossa (Pakarinen 2014), joka käsittelee valtiovarainministeriön säädösvalmistelun arviointia, huomautetaan veroasioiden olevan erityisen alttiita poliittisille muutoksille, sillä kulloinenkin hallituspohja vaikuttaa veroratkaisuihin ja verotukseen on suhteellisen helppo tehdä muutoksia. Nämä kehitystoiminnan esteet nousevat esiin myös haastatteluissa. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö näkee poliittisen ohjauksen tempoilevana. Yksi asiantuntija taas huomauttaa, että mahdollinen mediahuomio vaikuttaa toteutettaviksi valittaviin kehityshankkeisiin. Useat asiantuntijat ja päälliköt näkevät, että poliittinen ohjaus on vaikuttanut negatiivisesti lakimuutoshankkeisiin. Hankkeiden tavoitteita on jouduttu muuttamaan useaan otteeseen tai niitä ei ole voitu toteuttaa toimeenpanon ja vaikuttavuuden näkökulmista hyödyllisesti.

Poliittinen ohjaus ei kuitenkaan ole ainoastaan kehitystoimintaa estävä tekijä. Koch ja Hauknes (2005:44–45) toteavat, että poliittisen paineen kasvu ja arvioinnin lisääntyminen edistävät kehitystoimintaa. Paasion (2006:93) mukaan Suomen julkisen sektorin kentässä arviointi on kasvanut merkittävästi 90-luvun lopulta alkaen. Arviointitoiminnassa ei kuitenkaan olla vielä kovin pitkällä, ja esimerkiksi valtiovarainministeriö on alkanut vaatia Verohallinnolta erillisrahoitusta saaneiden hankkeiden hyötyjen systemaattista seurantaan keväästä 2016 alkaen. Arviointikulttuurin voidaan olettaa vahvistuvan edelleen, sillä valtiontalouden tarkastusviraston raportti digitaalisten asiointipalveluiden kehittämisestä ja tuotannosta (2016) selvästi korostaa arvioinnin kehittämistarvetta valtionhallinnossa. Yksi haastateltava asiantuntija tuo esille kehitystoimintaa mahdollistavana tekijänä hallitusohjelman vahvat digitalisaatiokannanotot. Samalla hän kuitenkin toteaa, että käytännön kehitystoiminnassa pakollisiksi määritellyt hankkeet ajavat hallitusohjelman tavoitteiden edelle.

Uuden julkisjohtamisen paradigman myötä toiminnan tehostamisesta on tullut arkipäivää julkishallinnossa. Suomessakin on viety läpi lukuisia valtionhallinnon tehostamis- ja tuottavuusohjelmia. Innovaatiot eivät aina synny vain ratkaisuina olemassa oleviin ongelmiin, vaan myös yleiset tehostamispyrkimykset voivat saada aikaan innovaatioita (Koch & Hauknes 2005:44). Lovio ja Kivisaari (2010:38) kuitenkin huomauttavat, että kustannuspaineen korostaminen voi johtaa innovaationäkökulman kaventumiseen. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö pitää periaatteessa hyvänä, että jatkuva tehostamisvaatimus on olemassa, koska se järkevöittää tekemistä ja ohjaa tekemään oikeita asioita. Kuitenkin jatkuvan henkilöstökehysten pienentymisen negatiivinen vaikutus kehitystoimintaan nousee esille niin hänen kuin muidenkin haastatteluissa. Niin hankkeita valmistelevat asiantuntijat, kehittämispäälliköt kuin johdon edustajatkin toteavat, että kehittämisessä keskitytään hankkeisiin, jotka vähentävät Verohallinnon resurssitarvetta, kun henkilöstökehyykset pienentyvät. ”Kun henkilötyövuodet laskee niin rajusti, meidän on pakko miettiä nimenomaan sellaisia kehittämiskeinoja, millä me jatkossa pystytään selviämään vähemmällä htv-panoksilla”, toteaa Veronkantoyksikön ylijohtaja. Asiakasyödyt jäävät kehitystoiminnassa taka-alalle, ja yksi kehittämispäälliköistä kuvaakin, että palvelut pyritään pitämään asiakkaalle siedettävällä tasolla henkilöstökehysten pienentymisestä huolimatta. Kehitystoiminnan painotuksia ja resursointia käsitellään tarkemmin vielä luvussa 5.3.

### 5.1.3 Toimintaympäristön muutokset

Ulkoisista tekijöistä merkittävänä kehitystoiminnan mahdollistajana toimivat toimintaympäristön muutokset, kuten globalisaatio, demografiset muutokset, teknologinen kehitys, ilmastonmuutos ja erilaiset kriisit (Bason 2010:11–14). Toimintaympäristön muuttuessa uudet toimintatavat mahdollistuvat, ja nämä muutokset myös pakottavat innovoimaan, kun vanhat rakenteet eivät enää vastaa muuttuneisiin tarpeisiin. Jotta julkishallinnossa pystytään vastaamaan muuttuvan ympäristön haasteisiin ja saadaan käännettyä muutokset hyödyksi, vaaditaan organisaatiolta aktiivista toimintaympäristön seuraamista. Verohallinnossa tehdään PESTLE-analyyskejä (PESTLE eli Political, Economical, Social, Technological, Legal, Environmental), joiden avulla pyritään laajasti hahmottamaan organisaation toimintaympäristön muutostrendejä. Esikunta- ja oikeusyksikön työyhteisöpäivässä useat asiantuntijat kuitenkin kritisoiivat, että Verohallinnon johto ei hyödynnä sitä kovinkaan hyvin, vaan he pääasiassa keskittyvät operatiiviseen toimintaan. Verohallinnon johtoryhmä on kuitenkin päättänyt aloittaa tiettyjen ajankohtaisten ilmiöiden seurannan, ja viiden keskeiseksi koetun ilmiön ympärille on perustettu työryhmät, jotka analysoivat ilmiöiden vaikutusta Verohallintoon sekä sen asiakkaisiin ja pyrkivät mahdollisesti käynnistämään ilmiöihin varautumisen. Päätös on verrattain tuore, joten sen vaikutusta kehitystoiminnan linjauksiin ei vielä tässä vaiheessa voi arvioida.

Suomessa on käynnissä voimakas demografinen muutos, kun väestö ikääntyy nopeasti, keskimääräinen koulutustaso kasvaa ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus voimistuu. Vanhenevan väestön kasvava palvelutarve asettaa paineita julkishallinnon palvelutuotannolle, ja toisaalta merkittävä osa julkisorganisaatioiden työntekijöistä siirtyy eläkkeelle lähivuosina, mikä kasvattaa kilpailua uusista osaavista työntekijöistä (Bason 2010:13–14). Verohallinnossa lähes 40 prosenttia virkamiehistä eläköityy seuraavan kymmenen vuoden aikana (Verohallinto 2016a). Nopea eläköityminen on sinänsä rekrytoinnin kannalta



merkittävä haaste, mutta sen myötä voidaan myös saada organisaatioon runsaasti uudenlaista ajattelua, mikä taas voi toimia kehitystoiminnan mahdollistajana.

Teknologinen kehitys on yksi merkittävimmistä mahdollistajista julkissektorin kehitystoiminnalle niin sisäisten prosessien kehittämisessä kuin kansalaisille suunnatuissa palveluissa (Bason 2010:13; Koch & Hauknes 2005:44–45). Usein uudet teknologiat ovat kuitenkin hintavia, ja tällaisten investointien hyötyjen arvioiminen voi olla vaikeaa (Bason 2010:13). Koch ja Hauknes (2005:44) huomauttavat, vaikka teknologiset innovaatiot toimivat usein merkittävänä mahdollistajana muille innovaatioille, sopivan teknologian puute voi estää muiden innovaatioiden kehittämistä. Verohallinnossa haastatteluissa teknologia mainitaan niin kehitystoimintaa mahdollistavana kuin estävänä tekijänä. Henkilöverotusyksikön kehittämisspäällikkö näkee merkittäviä mahdollisuuksia teknologisessa kehityksessä: ”Tällä hetkellä teknologian hinta lähestyy nollaa. Se ei todellakaan ole sitä vielä. Me maksetaan ihan käsittämättömän määrä siitä, että laitteisto pysyy pystyssä, mutta se lähestyy kiihtyvällä vauhdilla sitä nollaa. Ja se tieto on kaikilla käytettävissä, että mitä voidaan tehdä sen perusteella ja sekin alkaa olla, että verkostoitua voi mistä tahansa.” Yksi asiantuntija toteaa digitalisaation luovan kehitystoimintaa edistävää muutospainetta, sillä jos digitalisaatiossa ei ole mukana, voi organisaatio menettää toimintaedellytyksensä. Toinen asiantuntija taas kuvailee teknologian osaltaan hidastavan kehitystä, kun käytössä oleva tekniikka sanelee kehityshankkeissa tehtäviä valintoja ja tietoteknisten ratkaisujen puute estää lennokkaiden ajatusten toteuttamista.

Toimintaympäristön muutos vaikuttaa myös kansalaisten odotuksiin julkishallintoa kohtaan. Albury (2005:51) toteaa: *‘One size fits all’ services – if they ever existed – are not suited to an ever-more diverse and heterogeneous society with rising expectations of 24-hour/seven-days-a-week access, tailored provision and service quality.* Väestön vaurastuminen, yksityisellä puolella käyttöön otetut uudet innovaatiot ja niihin perustuvat yksilölliset palvelut kasvattavat odotuksia myös julkishallintoa kohtaan (Bason 2010:12). Verohallinnossa kansalaisten kasvavat odotukset nousevat esiin yhdessä haastattelussa. ”Se ulkopuolelta paine on koko ajan suurempi ja suurempi, koska kohta sä voit hoitaa kaikki yksinkertaisilla apeilla, monimutkaisetkin asiat niin just siihen sun tilanteeseen personoidusti. Niin se oletus on, että sä pystyt tekeen myös nää veroasiat sillä tavalla”, toteaa Henkilöverotusyksikön kehittämisspäällikkö. Kansalaisten odotuksiin vastaaminen on tärkeää, jotta julkishallinto säilyttäisi vahvan legitimitettinsä (Lovio & Kivisaari 2010:38).

### 5.1.4 Yhteenveto

Kirjallisuudessa mainitut kehitystoimintaa estävät organisaation ulkoiset tekijät tulevat ilmi myös haastatteluissa Verohallinnossa. Lainsäädäntö ja poliittisen ohjauksen suunnanmuutokset voivat hankaloittaa ja hidastaa kehittämistä, kun ajoittain hankkeita ei voida toteuttaa Verohallinnon toiminnan vaikuttavuuden näkökulmasta parhaalla tavalla. Poliittinen ohjaus tuo kehitystoimintaan myös jatkuvan resurssipaineen, joka kaventaa kehittämisenäkökulmaa tehostamiskeskiseksi. Toimintaympäristön muutokset voivat edistää kehitystoimintaa, mutta vaikka toimintaympäristön muutoksia pyritäänkin seuraamaan Verohallinnossa, reagoiminen näihin muutoksiin on vielä ympäristön muutosnopeuteen nähden hidasta.

## 5.2 Organisaation sisäiset tekijät

Organisaation rakenne, kulttuuri ja johtaminen luovat edellytykset sen kehitystoiminnalle. De Vriesin, Bekkersin ja Tummersin (2016) kattavassa kirjallisuuskatsauksessa julkisen sektorin innovoinnista nämä organisaation sisäiset tekijät korostuvat, sillä ne ovat vahvasti esillä innovoinnin edellytyksiä käsittelevissä artikkeleissa. Tässä luvussa käsitellään organisaation hierarkkisuuden, siilomaisuuden, sisäisen kulttuurin ja johtamisen vaikutusta julkishallinnon kehitystoimintaan.

### 5.2.1 Hierarkkinen organisaatiomalli

Luvussa 2.4 esiteltiin julkishallinnon kehitystoiminnan kolme paradigmaa: perinteinen julkishallinto, uusi julkisjohtaminen ja verkostoitunut julkishallinta. Perinteinen julkishallinnon paradigma mahdollistaa suuret ylhäältä alas viedyt uudistukset, mutta samalla se estää innovaatioiden syntymistä työntekijöiden ja kansalaisten keskuudessa. Uuden julkisjohtamisen paradigmassa organisaation jatkuva kehittäminen on merkittävässä roolissa, mutta innovaatiot keskittyvät organisaation ja sen prosessien tehostamiseen. (Hartley 2005.) Vigoda (2002) arvioi julkishallinnon kehityksen väistämättä kulkevan kohti verkostoitunutta julkishallintaa, joka pohjautuu poliittisten päättäjien, julkisorganisaatioiden, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen aktiiviseen vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön. Verkostoitunut julkishallinnon paradigma edistää innovaatioiden syntymistä niin julkishallinnon eri tasoilla kuin myös kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen toimesta (Hartley 2005).

Perinteisen julkishallinnon paradigmassa on tyypillistä organisaation vahva hierarkkisuus ja byrokratia, mitä Bason (2010:16) nimittää julkishallinnon ”anti-innovation DNA:ksi”. Tämä vahvasti hierarkkisen organisaatiokulttuurin piirre on nähtävissä myös Verohallinnossa, jossa hankkeiden valmistelu vaatii useita päätöksenteon tasoja ja ylimmän johdon rooli on vahva. Yksi kehittämispäällikkö kuvaa hierarkkisuuden ongelmia kehittämistyön kannalta: ”Ongelma tulee enemmän siitä sellaisesta pyramidimallista. Että meillä asiat pitää viedä ensinnäkin moneen paikkaan päätettäväksi tai keskusteltavaksi ennen kuin ne voidaan päättää. Ja sitten hirveenkin pienet asiat viedään kauheen korkeelle, että siellä tulee sellaisia suppiloita tai pullonkauloja siinä. – – Osaks se vielä ajattelussa näkyy, että se menee organisaatioyksikön osaksi. Että välillä se haittaa, että sun pitää olla jotain titteliltäsi, että sä voit olla jotain mieltä.” Yksityiseltä sektorilta Verohallintoon siirtynyt asiantuntija taas kuvaa organisaatiokulttuuria: ”Kulttuuri yksityiseen puoleen verrattuna on hyvin erilainen, ihan työkulttuuri. Ja se on monessa asiassa ehkä enimmäkseen negatiivinen. – – Onhan tämä paljon jäykempi kuin mitä yksityisellä puolella on.”

Useissa haastatteluissa ja Verohallinnossa tehdyissä havainnoissa nousee esille päällikköviraston piirteet, eli ylimmän johdon rooli on korostunut päätöksenteossa. Yhden ylijohdajan haastattelussa tulee esiin pääjohtajan vahva rooli kehitystoiminnan linjausten muutoksissa. Kun taas Verohallinnon laatupäällikkö kuvaa pääasiallisia kanavia, miten ideat lähtevät kehittymään Verohallinnossa, pääjohtajan merkitys korostuu keskeisenä aloitteentekijänä. Ylimmällä johdolla on myös vahva vaikutus yksittäisten hankkeiden valmisteluun, investointipäätöksiin ja resursointiin. Kun eräs valmistelussa ollut kehityshanke oli etenemässä Verohallinnon ICT-ryhmän päätettäväksi, pääjohtaja pysäyttikin hankkeen etenemisen: ”[nimi] vihelsikin pelin poikki eilen, me ei välttämättä toteutetakaan tätä.” Myös Esikunta- ja oikeusyksikön työyhteisöpäivässä useissa

puheenvuoroissa nousi pääjohtajan vahva rooli esille. Tällaiset julkishallinnolle tyypilliset päällikköviraston piirteet eivät todennäköisesti johdu niinkään nykyisen ylimmän johdon omasta toiminnasta, vaan tämä voidaan nähdä jäänteinä julkishallinnon perinteisestä paradigmasta, jossa vahva hierarkkisuus ohjaa organisaation toimintaa.

Verkostoituneen julkishallinnan paradigma on vielä pääosin puheen tasolla Verohallinnossa. Kahdessa haastattelussa verkostomaisesta toimintamallista haaveillaan ja sinänsä verkostomaisuutta pidetään tavoiteltavana, mutta sen vieminen käytäntöön nähdään haastavana. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö korostaa yhteistyön sekä läpinäkyvyyden merkitystä ja toivoo, että työntekijän yksiköstä ja tittelistä riippumatta hyvät mielipiteet tulisivat kuulluiksi. Yksi haastateltu asiantuntija on löytänyt tavat toimia verkostomaisesti jäykästä organisaatorakenteesta huolimatta. ”Ja diggaan tosi paljon täällä, että aivan mahtava toimintaympäristönä, että niinku tosi makeeta, että mahdollista tehdä kaikenlaista. – – No mä oon ollut tosi tyytyväinen, että organisaationa sillä tavalla ennakkoluuloton monin paikoin, että hyvillä perusteluilla saa kuitenkin läpi tai ainakin jonkun joon, mutta toki se viimeinen runtaus saattaa sitten jäädä tekemättä”, hän kuvaa toimintamahdollisuuksiaan Verohallinnossa. Vaikka Verohallinnossa näkyy vahvana edelleen perinteisen julkishallinnon paradigma, verkostomainen toiminta on kuitenkin mahdollista päättäväsille yksilöille.

## 5.2.2 Siiloutuminen

Julkishallinnon organisaatiot ovat tyypillisesti suuria ja organisaatorakenteeltaan monimutkaisia. Koch ja Hauknes (2005:40) toteavat, että tällaiset suuret organisaatiot ovat taipuvaisia sisäisten esteiden kehittämiseen, ja pahimmillaan se johtaa organisaation siiloutumiseen, jolloin eri yksiköihin muodostuu niiden omat normit, uskomukset ja toimintatavat, ja kommunikaatio yksiköiden välillä jää vähäiseksi. Tällöin organisaation innovaatiotarpeita ei kyetä katsomaan koko organisaation laajuisesti, ja siilomaisuus hankaloittaa innovatiivisten ideoiden ja käytäntöjen leviämistä. Myös Hartley (2005:27) nostaa esille hajautetun hallintorakenteen ongelmallisuuden innovaatioiden leviämisen kannalta. Ongelma koskee innovaatioiden leviämistä niin organisaation yksiköiden välillä kuin laajemmin julkishallinnon alaisten organisaatioiden välillä.

Verohallinnon organisaation siilomaisuutta kuvaillaan lähes kaikissa haastatteluissa. Verohallinnon organisaatio on jaettu kolmeen pääyksikköön ja niiden toimintaa tukeviin yksiköihin. Pääyksiköiden alaisuudessa toimii myös toistakymmentä alueellista verotoimistoa. Verohallinnon toiminta on myös jaettu prosesseihin, jotka ovat merkittäviä kehitystoiminnassa. ”Semmoinen luottamus yksiköiden välillä tuntuu täydellisesti puuttuvan, että jokainen yksikkö nähdään sitten joko idiootteina tai vihollisina – kärjistettyä, jälleen kerran”, kuvaa yksi asiantuntija organisaation yksiköiden välistä yhteistyötä. Toinen asiantuntija näkee, että toimialajaottelu aiheuttaa raja-aitoja organisaation sisälle, kun yksiköillä on erilaiset toimintatavat ja menettelyt. Myös yksi ylijohtaja toteaa, että yksiköiden toimintatavat hankkeiden valmisteluun liittyen poikkeavat ajoittain merkittävästi toisistaan, vaikka periaatteessa noudatetaan yhteistä prosessia.

Useissa haastatteluissa tuodaan esiin Verohallinnon kehittämisen prosessikeskeisyys. Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö kertoo, kuinka kehittäminen tapahtuu liian vahvasti prosesseittain. Hän pyrkii toimimaan linkkinä prosessien välillä, mutta kokee, ettei yhteistyötä prosessien välillä ei ole kuitenkaan riittävästi. Yksi asiantuntija nostaa

myös esiin omistajuuden puutteen hankkeissa, jotka menevät yli yksikkörajojen: ”Ite kun oon YVETAssa [Yritysverotusyksikössä] ja vedän projektia, joka kuitenkin pääasiallisesti tulee näille HEVEN [Henkilöverotusyksikön] asiakkaille. – – Minä hoidan kyllä sitä prosessia ja vien sitä hanketta eteenpäin, mutta ehkä sellainen sitoutuminen voi olla vähän hankalaa.” Vaikka organisaatiossa ja sen prosesseissa nähdään runsaasti kehityskohteita, useissa haastatteluissa nousee myös esiin, että merkittävää kehitystä on viime vuosina tapahtunut. Esimerkiksi vuonna 2010 luotiin valtakunnallinen toimialoittain yksiköihin jaoteltu organisaatiomalli alueellisiin virastoihin perustuneen mallin tilalle, ja nykyistä suuntausta pidettiin haastatteluissa hyvänä.

Verohallinnon Tietohallintoyksikön vahva rooli kehittämistoiminnassa ja tietojärjestelmäkeskeisyys kehittämistoiminnassa nousee esille muutamassa haastattelussa. Laatupäällikkö kertoo, että kehittämisbudjetti on keskitetty Tietohallinnolle ja pääyksiköillä ei ole omia kehitysbudjetteja tietojärjestelmäkehitykseen. ”ICT-rahasta ei niin välitetä, kunhan läpi menee, niin hyvä”, hän kuvailee pääyksikköjen suhtautumista tietojärjestelmäprojektien rahoitukseen, eli tietojärjestelmiin liittyvän rahankäytön kustannusseuranta jää pitkälti Tietohallinnon vastuulle. Kaksi Yritysverotusyksikön asiantuntijaa kritisoi Tietohallinnon roolia kehittämistyössä, sillä ajoittain tärkeiksi koetut hankkeet pysähtyvät Tietohallinnon vastustukseen ja hieman lennokkaampien hankkeiden tavoitetasoa joudutaan madaltamaan tietojärjestelmien aiheuttamien rajoitusten takia. Yksi kehittäispäällikkö taas toteaa, että tilanne on parantunut merkittävästi, sillä aiemmin Tietohallinto selkeästi määritteli ja teki reunaehdot kehittämiselle, ja nyt siitä on selkeämmin tullut tukitoimintaa. Haastattelujen perusteella voisi kuitenkin sanoa, että pää- ja tukiyksiköiden välinen yhteistyö kaipaa vielä vahvistamista.

Eggersin ja Singhin (2009:28) mukaan julkisorganisaatioiden väliset tiukat rajat ja siiloutuminen estävät innovaatioiden leviämistä merkittävästi. Verohallinnon sisäisen siiloutumisen lisäksi valtionhallinnon organisaatioiden välisen yhteistyön puute kehitystoiminnassa mainitaan kahdessa haastattelussa. ”Nyt me katotaan vielä hirveen paljon virasto, virasto, virasto. Eikä sillein että yhteiskunnalle tuotetaan jotain [virastojen yhteistyönä]”, toteaa Henkilöverotusyksikön kehittäispäällikkö. Veronkantoyksikön ylijohtaja näkee, että kehitystoiminnassa pitäisi kyetä nykyistä laajempaan yhteistyöhön valtionhallinnossa: ”Me ei enää paljon pystytäkään tekemään yksin Verohallintona, vaan meidän pitäisi avautua ulospäin ja miettiä mitä yhdessä tehdään valtionhallinnossa muiden viranomaisten kanssa. Et me ei ehkä voida enää ajatella niin sisäsyntyisesti, kuin me ollaan tähän asti tehty.” Valtionhallinnon virastojen välisen yhteistyön puute nousee myös esiin valtiontalouden tarkastusviraston (2014) tuloksellisuustarkastuskertomuksessa, joka käsittelee valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää. Tarkastuskertomuksessa ministeriön osastoja ja hallinnonalan virastoja kuvataan voimakkaina ja itsenäisinä toimijoina, joiden välinen yhteistyö ja toiminnan yhteensovittaminen on tyypillisesti riittämätöntä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014:5).

### 5.2.3 Organisaatiokulttuuri

Julkisorganisaatiossa on tyypillisesti voimakas riskien välttämisen kulttuuri, mikä sinänsä on luonnollista, sillä niiden tekemät päätökset tyypillisesti vaikuttavat ihmisten elämänlaatuun ja yhteiskunnan rakenteiden toimivuuteen. Riskien välttämisen kulttuuria vahvistaa epäonnistumisiin kohdistuva mediahuomio, jota poliitikot karttavat. Kuitenkin julkisorganisaatioiden tulisi kyetä merkittäviin innovaatioihin siitä huolimatta, että

innovaatioprosessiin sisältyy aina merkittävä riski. (Bekkers ym. 2013:19–20; Koch & Hauknes 2005:40–41; Albury 2005:54.) Verohallinnossa riskien välttämisen kulttuuri nousee esille kahdessa haastattelussa. Yksi asiantuntija viittaa ohjaus- ja kehittämissyksiköissä tehtyihin persoonallisuusanalyysiin: ”Siinä oli tehty OKY:jen väelle persoonallisuusanalyysiä ja sieltä nousi se tunnollisuus voimakkaasti, ja sehän on meillä tällainen ihan terveysriski täällä. Se tulee aina henkilöstötutkimuksissa täällä, että me halutaan varmistella loppuun saakka kaikkea ja me halutaan hirveesti ohjeita. Me halutaan varman päälle ohjeiden mukaan pelata, mikä meidän toiminnalle on ihan ookoo.” Laaturaportti näkee riskien välttelyn kuuluvan toiminnan perusluonteeseen, mutta hänen näkemyksensä mukaan sen pitäisi nimenomaan toimia ajurina kehittämisen uudistamiselle ja kokeilukulttuurilla, sillä kokeiluiden kautta suurien epäonnistumisten mahdollisuutta voidaan pienentää. Gillinson, Horne ja Baeck (2010:51) toteavat, että myös organisaatiokulttuurin avoimuus edistää riskien pienentämistä. Useissa haastatteluissa kuitenkin todetaan, että läpinäkyvyys ja avoimuus ovat heikolla tasolla Verohallinnon kehitystoiminnassa. Päätösfoorumien materiaalit ja pöytäkirjat ovat avoimesti saatavilla, mutta haastateltavien mukaan muiden ideat eivät tule näkyviksi, ja toteutettavien hankkeiden tavoitteita ja edistymistä on hankala seurata.

Jotta kehitystoiminta voi olla menestyksellistä pitkällä tähtäimellä, tarvitaan organisaatioon toimiva innovaatiokulttuuri. Sellaisessa kulttuurissa työntekijöiden jakamat arvot ja käytännöt tukevat uusia ideoita ja muutosta organisaatiossa. (Eggers & Singh 2009:124; Bason 2010:120.) Basonin (2010:120) mukaan keskeinen haaste innovaatiokulttuurin luomisessa on tunnistaa innovoinnin ja operatiivisen toiminnan yhtäläinen tärkeys. Julkisorganisaatiot ovat myös taipuvaisia tyytymään vakiintuneisiin ratkaisuihin, ja muutokset koetaan helposti epätoivottuina häiriöinä organisaation toiminnalle. Jos kehitystoiminnan nähdään häiritsevän ”oikeaa työtä”, muodostuu tällaisesta kulttuurista merkittävä este innovoinnille. (Koch & Hauknes 2005:40; Bason 2010:120.) Basonin kuvaama ongelma operatiivisen toiminnan korostumisesta innovoinnin kustannuksella käy ilmi useista haastatteluista Verohallinnossa. Haastateltavat toimivat ohjaus- ja kehittämissyksiköissä, ja toiminnan kehittämisen pitäisi olla olennainen osa heidän työtään. ”Meillä se kehittämien on kuitenkin vielä sitä mitä sä teet niiden omien normitöiden lisäksi tai ohella”, kuvaa yksi asiantuntija tilannetta. Myös yksi kehittämisspäälliköistä toteaa asiantuntijoiden tekevän kehittämistyötä ”oman toimen ohella”. Kaksi asiantuntijaa kertovat haastatteluissa myös, kuinka käytössä olevia malleja ja järjestelmiä halutaan uudistaa hyvin varovaisesti tai ei laisinkaan. Verohallinnossa on aloitettu tukemaan kokeilevaa kehittämistä, ja tämä voidaan nähdä pyrkimyksenä edistää innovaatiokulttuuria.

Työntekijöiden asenteilla on luonnollisesti paljon merkitystä toimivan innovaatiokulttuurin luomisessa. Organisaatiomuutokset tyypillisesti vaikuttavat myös asiantuntijoiden työrooleihin, mikä voi aiheuttaa muutosvastarintaa (Kurronen 2015:42; Koch & Hauknes 2005:42). Kehitysprosessien läpivienti vaatiikin tuekseen voimahahmoja, jotka kykenevät tukemaan innovaatioiden kehittämistä ja toimeenpanoa muutosvastarinnasta ja muista vaikeuksista huolimatta (Albury 2005:52). Verohallinnossa yksi Yritysverotusyksikön asiantuntija kuvaa muutosvastarintaa omassa yksikössään kärkeä: ”Ihan muutosvastarintana, että mikään ei saisi muuttua koskaan. Enkä puhu mitenkään pienissä määrin, vaan että mitään ei saisi muuttua koskaan.” Esikunta- ja oikeusyksikön työyhteisöpäivässä on sama ilmiö nähtävissä, sillä yksikön toimintaa ja sen muutosta käsittelevän harjoituksen esittelyn yhteydessä tulee välittömästi useita kommentteja, kuinka tällainen harjoitus on turha ja lähestymistapa on väärä. Innovaatioiden läpivientiä tukeville voimahahmoille olisi

siis käyttöä Verohallinnossa. Yksi asiantuntija toteaa yksiköstään, että muutosjohtajia ei juuri ole. Verohallinnossa on kuitenkin juuri otettu käyttöön kehittämistoiminnan sponsorimalli, jossa valitut johtajat tukevat tiettyyn kokonaisuuteen, esimerkiksi sähköiseen asiointiin, liittyvien innovaatioiden läpivientä.

#### **5.2.4 Johdon visio**

Albury (2005:53) pitää tärkeänä johdon vahvaa strategista näkemystä innovoinnin mahdollistajana. Luovaa ja monipuolista ajattelua tukeva kulttuuri edistää innovaatioiden syntymistä. Johdon olisi tarjottava selkeä strateginen suunta ja tavoitteet, joita kohti organisaatio pyrkii, mutta samalla pitäisi välttää toiminnan liikaa kontrolloimista. (Albury 2005:53.) Verohallinnossa johdon orientaatio ei haastattelujen perusteella ole vielä kovinkaan vahvasti strategisen ohjauksen tasolla. Esimerkiksi yksi kehittämisspäällikkö näkee, että Verohallinnon kehitystoiminnasta puuttuu tiekartta, jonka avulla mentäisiin kohti suurempia tavoitteita. Myös Esikunta- ja oikeusyksikön työyhteisöpäivässä käytettiin puheenvuoroja, joissa johdon todettiin keskittyvän lähinnä operatiivisiin asioihin tulevaisuuskysymysten sijasta. Haastatteluissa käsiteltiin myös johdon vaihtelevia linjauksia kehitystoimintaan liittyen. Esimerkiksi organisaation linjaukset vanhojen tietojärjestelmistä ovat vaihdelleet, kun välillä niitä on kielletty kehittämästä, mutta yhtäkkiä on taas odotettu kehittämistä tapahtuneen. Verohallinnon laatupäällikkö toteaa, että johdon antamat ohjeistukset ja käytännön toimet kehityshankkeiden valmisteluprosessiin liittyen eivät aina kohtaa. ”Siinä on sellainen pukki kaalimaan vartijana -tilanne. Kehittämisspäällikkö toimii portinvartijana, että [kehityshankkeet] valmistellaan hyvin, mutta sitten ylijohdaja käskee, että hanke on tuotava seuraavaan ICT-ryhmään [päättöskokoukseen]”, hän kuvaa hankkeiden valmistelussa ajoittain ilmenevää ristiriitaisuutta. Ylimmältä johdolta siis kaivataan johdonmukaista päätöksentekoa ja pidemmän tähtäimen strategisen fokuksen vahvistamista.

#### **5.2.5 Yhteenveto**

Verohallinnossa toteutuvat kirjallisuudessa mainitut kehitystoimintaa estävät organisaation sisäiset tekijät. Organisaatiorakenne ja päätöksentekomalli ovat hierarkkisia, ja siilomaisuus estää ja vaikeuttaa yhteistyötä sekä yksiköiden välillä että laajemmin valtionhallinnossa. Verohallinnosta puuttuu vielä elävä innovaatiokulttuuri, ja osa virkamiehistä kokee kehittämisen vielä ylimääräisenä taakkana. Organisaatio myös kaipaa johdolta nykyistä selkeämpää strategista ohjausta. Edistäviä tekijöitäkin on kuitenkin havaittavissa. Ensinnäkin yksi haastateltava on löytänyt tavat toimia verkostomaisesti hierarkkisesta rakenteesta huolimatta. Toiseksi Verohallinnossa on otettu käyttöön sponsorimalli, jonka avulla on tarkoitus tukea tärkeiksi nähtyjen kehittämiskokonaisuuksien edistämistä.

### **5.3 Resurssit**

Kehitystoiminta vaatii tuekseen riittävät resurssit, jotta innovaatiotoiminta olisi menestyksellistä (Koch & Hauknes 2005:44). De Vriesin, Bekkersin ja Tummersin (2016) kirjallisuuskatsauksessa julkisen sektorin innovoinnista resurssien määrä nousee useimmin mainituksi kehitystoiminnan edellytyksiin liittyväksi tekijäksi. Resursseja on aina niukasti tarjolla, mutta kehitystoimintaan panostaminen voidaan nähdä kannattavana, sillä

onnistuneet innovaatiot tehostavat toimintaa taloudellisesti ja parantavat palveluiden laatua. Tässä luvussa käsitellään resursoinnin vaikutusta kehitystoimintaan rahallisten ja henkilöstömäärään liittyvien resurssien osalta. Jatkuvaa tehostamistarvetta ja kustannuspaineen korostamisen aiheuttamaa innovaationäkökulman kaventumista on jo tarkasteltu luvussa 5.1 ulkoisten tekijöiden yhteydessä.

Verohallinnossa useissa haastatteluissa nousee esiin resurssien niukkuus, ja ensisijaisesti ongelman nähdään koskevan henkilöstön riittävyyttä kehitystoiminnassa. Laatupäällikkö ja yksi ylijohdajista toteavat, että henkilöstöresurssit ovat hyvin tiukassa kehitystoiminnassa, mutta sen sijaan kehitysrahaa ajoittain jää budjettiin. Useissa kehityshankkeissa projektinhallinta on ulkoistettu konsulteille, jolloin kehittäminen ei kuormita niin paljon Verohallinnon sisäisiä henkilöstöresursseja. Yksi asiantuntija toteaa haastattelussaan, kuinka henkilöstöresurssien niukkuus hidastaa kehityshankkeiden aloittamista, ja kun tietty resurssi on pyydetty, siitä ei enää voida joustaa. Hän myös näkee, että henkilöstö on niin vahvasti kiinni projekteissa, että niiden ulkopuoliseen ideointiin ei tahdo löytyä työntekijöillä aikaa.

Alburyn (2005:55) mukaan kehitystoimintaa estää lyhyeen aikaväliin keskittyvä budjetointi ja toiminnan suunnittelu. Suurimpien yksiköiden kehittämispäälliköt näkevät Verohallinnon kulkevan liikaa vuosibudjettisyklissä. ”Ensin mennään johonkin suuntaan ja tehdään jotain, sitten laitetaan liinat kiinni ja sitten tehdään jotain. Ja vähän sillein vuosibudjetti, rahabudjettisyklissä. Eli keväällä aina on rahat loppunut, sitten aina [syksyllä] taas saakin tehdä”, kuvaa yksi kehittämispäällikkö tilannetta. Toinen kehittämispäällikkö toteaa, että kalenterivuoteen sidottu kehityssykli hidastaa kehitystoimintaa, kun resurssipyyntöjä ei voi tehdä joustavasti vuoden aikana.

Kehittämistoiminnassa on suuri houkutus toteuttaa kaikki lupaavalta vaikuttavat hankkeet, mutta resurssit kehittämiseen ovat aina rajalliset. Ulrich ja Eppinger (2012:64) toteavat, että tyypillisesti organisaatiot pyrkivät toteuttamaan liikaa kehityshankkeita samanaikaisesti rajallisiin kehittämisresursseihin nähden, mikä heikentää kehitystoiminnan tuloksellisuutta. Verohallinnossa rajallisten resurssien liika kuormitus tuodaan esille useissa haastatteluissa. Yksi asiantuntija kuvaa, kuinka yhteisiä palaveriaikoja on välillä mahdotonta löytää ja jopa kirjallista palautetta on ajoittain hankala saada, kun ihmiset ovat mukana niin monessa eri hankkeessa yhtäaikaisesti. Toinen asiantuntija taas huomauttaa, että ihmiset ovat niin paljon kiinni projekteissa, etteivät he ehdi hoitamaan seuranta- ja koordinoitiroolejaan.

Kun kehityshankkeita on samanaikaisesti käynnissä liikaa suhteessa käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin, venyy hankkeiden toteuttaminen pitkälle aikavälille, ja ne helposti myöhästyvät (Cooper ym. 2000). ”Projektit kestää kymmenen kuukautta, niin me kuukauden välein pidetään jotain palaveria, jossa me edistetään sitä hommaa ja aloitetaan aina palaverin alussa suurin piirtein alusta se homma joka kerta, ja se kestää, kestää, kestää”, kuvaa yksi asiantuntija projektien kulkua. Hän toteaa kuitenkin itse nykyään pyrkivänsä selvästi tehokkaampaan toteutusmalliin, jossa hankkeet viedään läpi muutaman intensiivisen kehityssprintin myötä. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö pohtii, että resurssikäytön ohjaus ja suunnittelu olisi hyvä uudistaa täysin: ”Että koko se mihin käytetään se aika, kaikilla on koko ajan kalenterin täynnä ja sitten ne venyy ja venyy ja venyy ja venyy, ja per projekti käytettävä htp [henkilötyöpäivät] vaan lisääntyy sitten. Mutta se on ihan meidän resurssikäytön, tän koko suunnittelun ja ohjauksen, se on

rakennettu ihan tällein, et se pitäis kaikkialta muuttaa, että me voitais sitten käynnistää uudelleen, että ihmisillä olis sitten kalenterit tyhjänä. – – Pitäis sydän pysäyttää ja käynnistää uudelleen, että pääsis uudelleen rytmiin.”

Tällä hetkellä Verohallinnossa on käynnissä verotusjärjestelmien uudistamiseen tähtäävä laaja VALMIS-hanke sekä muita suuria kehityshankkeita, joiden osaltaan nähdään jarruttavan muuta kehittämistä ja vähentävän uusien ideoiden syntymistä, kun resursseja muuhun kehittämiseen on niukasti. Resurssien koetaan riittävän vain pakollisimpiin hankkeisiin. ”Tässä on vielä se tosi paha ristiriita, kun meillä tosiaan on VALMIS-hankkeet ja tulossa muutamia mitä KATRE:t ja tän tyyppiset, jotka niinkun selkeesti, tai oikeestaan sanotaan, että muuta kehittämistä ei saa olla, niin tää kyllä on sitten minusta vaikuttanut siihen, että sitä ideointia ei varmasti ole niin paljon kuin pitäisi olla”, pohtii Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö. Viesti kehittämisen jarruttamisesta tulee johdosta. ”Turvataan nykyiset hankkeet loppuun ja meidän täytyy pitää huolta perustoinnastamme, sitten me ollaan saatu jo paljon aikaan”, totesi Verohallinnon strategiaohtaja liiketoimintasuunnittelun avaustilaisuudessa. Vaikka resurssit ovat vähäiset ja toteutettavia hankkeita joudutaan reilusti karsimaan, ideointia ei kuitenkaan kannattaisi hillitä. Käytettävissä olevilla resursseilla pitää pyrkiä tuottamaan maksimaalinen arvonnäisyys, jolloin tarvitaan mahdollisimman paljon poikkeuksellisen hyviä ideoita, joista lupaavimmat priorisoidaan toteuttavaksi.

Verohallinnon kehitystoiminnan kenties merkittävin este on tällä hetkellä resurssiallokatio, sillä hankkeita toteutetaan liikaa samanaikaisesti suhteessa käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin. Tällöin hankkeiden aikataulut venyvät, eikä niiden toteuttamiseen ehditä paneutua kunnolla. Tällä hetkellä Verohallinnon kehitystoimintaa kuormittaa muutama suuri strateginen kehityshanke, jolloin muuhun kehittämiseen jää hyvin niukasti resursseja. Resurssien niukkuudesta huolimatta ideointia ei kuitenkaan pitäisi jarruttaa, jotta lopulta toteutettavaksi valittavat kehityshankkeet olisivat mahdollisimman hyviä.

## **5.4 Työntekijät ja kehitystoiminta**

Organisaation omat työntekijät ovat merkittävä voimavara kehitystoiminnassa, sillä he tuntevat parhaimmin niin organisaation prosessit kuin asiakkaatkin (Bason 2010:118–119). Menestyksellinen kehitystoiminta vaatii organisaatiolta toimivaa rekrytointipolitiikkaa sekä kykyä tukea työntekijöitä innovoinnin edistäjinä. Tässä luvussa käsitellään erilaisuutta innovoinnin voimavarana, työntekijöiden kyvykkyyksien vaikutusta kehitystoimintaan, luovan ajattelun tukemista sekä työntekijöiden välisen vuorovaikutuksen merkitystä organisaation kehitystoimintaan.

### **5.4.1 Monialaisuus**

Bason (2010:124–126) nostaa työntekijöiden erilaisuuden esiin tärkeänä mahdollistajana innovoinnille. Innovaatiot tyypillisesti syntyvät yhdistelemällä jo olemassa olevia asioita joksikin uudeksi, jolloin työntekijöiden erilaiset näkökulmat rikastavat mahdollisten ratkaisujen kirjoa. Työntekijöiden erilaiset koulutustaustat, työurat, ikäryhmät ja kulttuuriset taustat edistävät organisaation innovaatiokyvykkyyttä, kun erilaiset ajattelutavat, arvot ja kyvyt kohtaavat. Erilaisista taustoista tulevat työntekijät kuvastavat myös ympäröivän yhteiskunnan monimuotoisuutta yksipuolista virkamiesjoukkoa



paremmin. Julkissektorin organisaatiot ovat kuitenkin tyypillisesti varsin homogeenisia työntekijärakenteeltaan niin koulutustaustojen, ikärakenteen kuin sukupuolijakaumankin osalta. (Bason 2010:124–126; Albury 2005:53.)

Verohallinnon virkamiesten kirjoa voisi kuvata homogeeniseksi monien muiden julkisorganisaatioiden tapaan. Virkamiehistä 75 prosenttia on naisia, kaksi kolmasosaa työntekijöistä on yli 45-vuotiaita ja monilla työntekijöillä on takana pitkä työura Verohallinnon palveluksessa (Verohallinto 2016a). Verohallinnon laatupäällikkö kuvaa monialaisuutta Verohallinnossa toteamalla hieman kärjistäen, että Verohallinnossa ”monialainen” tiimi usein tarkoittaa, että on verotusosaajia monelta eri osa-alueelta tai osallistujia on eri yksiköistä, eikä niinkään monialaisuutta kehittämisen eri näkökulmista. Myös Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö toteaa haastattelussaan, että projektiryhmät eivät ole monialaisia. Verohallinnossa on luonnollisesti paljon verotusosaamista ja lainsäädännöllistä asiantuntemusta, mutta kehittämistoiminnassa tarvittaisiin myös asiantuntemusta kehittämisprosesseista, ihmisten käyttäytymisestä ja teknologisista mahdollisuuksista. Yksi asiantuntija kuvaa haastattelussaan taustoiltaan homogeenisten projektiryhmien ongelmallisuutta: ”Lainsäädäntöhankkeita toteuttaa lähinnä juristit, mutta pitäisi olla sellaista liiketaloudellistakin näkemystä, että voiko olla järkevämpiä ja edullisempia ratkaisuja. Suurimmalla osalla hallinnollisista henkilöistä ei ole mitään käsitystä mistään liiketoiminnallisista asioista.” Hän nostaa myös esille Verohallinnon pyrkimyksen alueelliseen tasapainoon, joka ei välttämättä kuitenkaan palvele kehittämis-toimintaa: ”Mut jos lähetään rakentaa projektiorganisaatiota sillä perusteella, että on kiva ja reilu tapa ottaa joka puolelta Suomea vähän niinku jotain tyyppejä. – – Aina ei toki ihmiset löydy PK-seudulta, mutta en nyt pitäis sitäkään valintaperusteena, että otetaan tasaisesti joka puolelta.”

Monialaisuutta ei ole helppo saavuttaa, jos organisaatiosta on muodostunut hyvin homogeeninen (Bason 2010:125). Verohallinnossa kuitenkin lähes 40 prosenttia virkamiehistä eläköityy seuraavan kymmenen vuoden sisällä, joten rekrytoinneilla on mahdollista edistää työntekijäjoukon monipuolistumista. Albury (2005:53) toteaa, että organisaatiot ovat taipuvaisia rekrytoimaan profiiliinsa sopivia työntekijöitä, vaikka innovaatiokyvykkyys rakentuu varmistamalla laaja erilaisuuden kirjo työntekijöiden taustoissa ja ajattelutavoissa. Bason (2005:253) taas mainitsee kehitystoiminnan esteinä esimiesten sisäisten rekrytoinnin ja avarakatseisuuden puutteen erilaisia ihmisiä ja ajattelutapoja kohtaan. Rekrytointi nousee esiin haastattelussa Yritysverotusyksikön kehittämispäällikön kanssa, ja hän näkee rekrytoinnin monipuolisuudessa puutteita: ”Mä en itse asiassa itsekään ole tätä tältä kantilta ajatellut, että näinhän sen pitää mennä [pitäisi rekrytoida ihmisiä, joilla on kyvykkyyttä kehittämiseen]. Nyt siinä [rekrytointeja tehtäessä] ajatellaan pelkästään prosessiin kuuluvia rooleja ja niihin kuuluvia tehtäviä. Mutta, iso mutta on se, prosessi vastaa kuitenkin prosessinsa kehittämisestä, prosessissa liiketoiminnan kehittämisestä. Mutta sitä ei ole ollenkaan ajateltu siellä prosessin sisällä.”

## 5.4.2 Työntekijöiden kyvyt

Työntekijöiden kehittämistoimintaan kytkeytyvillä kyvykkyyksillä on luonnollisesti suuri merkitys kehitystoiminnan onnistumisen kannalta. Innovaatioiden kehittäminen ja vieminen käytäntöön vaikeutuu merkittävästi, jos työntekijöiltä ei löydy sopivia kyvykkyys- (Koch & Hauknes 2005:44). Verohallinnossa niin kehittämispäälliköiden kuin lähes kaikkien asiantuntijoidenkin haastatteluissa nousee esiin kehittämiseen liittyvien

kykyjen puute. ”Meillä on jotakin osaamista joillekin kehittämisen alueille, mutta aika vähän ja eikä osata käyttää niitäkään vähää mitä on olemassa”, kuvaa Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö tilannetta.

Yksi asiantuntijoista luonnehtii työntekijöiden valmiuksia kehittämiseen useaan otteeseen haastattelussaan. ”Kehittämishakuisuus, sitä osittain on ja tietyissä paikoissa, mutta pääsääntöisesti sitä ei oo. Ja toisaalta meillä ei oo ihmisiä, jotka pystyy kehittämistoimintaan. Että ei oo sellaisia yksilöitä, jotka näkisi tulevaisuutta.” ”Meillä on ihan yksittäisiä kavereita, jotka sen pystyy tekeen [radikaalia kehittämistä]. Ja se on paremminkin ihan kyvykkyyksistä kiinni. Meillä on kyllä varmaan halua siihen, mutta ei ole kykyä. Mutta meidän yksikön puolella mä nään, että meillä on yks kaveri tällä hetkellä.” ”Se porukka mikä tulee tänne, niin ei ne ole mitään muutosta rakastavia ihmisiä. Kun tullaan verotusta tekemään virkamiehenä, arvostetaan pysyvyyttä, ei oo mitään suuria riskinottajia, ei olla kovin kokeilevia.” Myös toinen asiantuntija kiinnittää huomiota Verohallinnon työntekijöiden tyypillisiin luonteenpiirteisiin: ”Siinä oli tehty OKY:jen väelle persoonallisuusanalyysiä ja sieltä nousi se tunnollisuus voimakkaasti, ja sehän on meillä tämmönen ihan terveysriski täällä. Se tulee aina henkilöstötutkimuksissa täällä, että me halutaan varmistella loppuun saakka kaikkea ja me halutaan hirveesti ohjeita.”

Näiden haastatteluissa esiin tulleiden tekijöiden lisäksi Verohallinnossa tehdyssä havainnoinnissa kävi ilmi työntekijöiden keskimäärin melko puutteelliset tietotekniset taidot. Työskentely Verohallinnossa pohjautuu vahvasti tietotekniikan käyttöön, varsinkin kun projektiryhmät ovat monesti hajautuneet ympäri Suomen. Etäyhteyden varassa pidetyissä palaverissa työntekijöillä on usein ongelmia niin puheyhteyden, kuvan näkymisen kuin tiedostojen jakamisen kanssa. Ylipäänsä kehittämishankkeissa tietoteknisillä ratkaisulla on tyypillisesti suuri rooli, eikä teknologisen osaamisen merkitys tule ainakaan pienenemään digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Kuitenkin monille Verohallinnon työntekijöille jopa ohjelmien yksinkertaiset hakutoiminnot ovat tuntemattomia ja esimerkiksi Microsoft Excelin perustoimintojen käyttö on kankeaa. Heikot tietotekniset taidot ovat siis myös este menestykselliselle kehitystoiminnalle.

### **5.4.3 Työntekijöiden tukeminen**

Luovuus ja ei ole vain synnynnäinen ominaisuus ihmisessä tai erilaisten ihmisten yhdistämisen tulos, vaan sitä voidaan edistää työntekijöiden keskuudessa kouluttamalla työntekijöitä luovaan ajatteluun (Albury 2005:53). Organisaation kehittämisprosessien pitää kannustaa työntekijöitä luovuuteen, ja heidät pitää varustaa sopivilla luovan ajattelun työkaluilla. Verohallinto on ottanut ensiaskeleita työntekijöiden luovan ajattelun tukemisessa järjestämällä lyhyitä koulutuksia palvelumuotoilun ja kokeilevan kehittämisen tiimoilta. Ne eivät kuitenkaan ole vielä levinneet kovin laajasti työntekijöiden tietoon, sillä haastatteluissa monet asiantuntijat eivät olleet tietoisia, että Verohallinto jollain tavalla tukisi työntekijöitään luovaan kehittämiseen liittyvien kykyjen kehittämisessä. Myös yksi kehittämispäällikkö toteaa haastattelussaan, että Verohallinto tarjoaa lähinnä projektityökoulutuksia, eikä niinkään tue työntekijöitään luovaan kehittämistyöhön liittyvissä valmiuksissa.

Koch ja Hauknes (2005:40) käsittelevät työntekijöiden välisen vuorovaikutuksen ja verkostoitumismahdollisuuksien merkitystä kehitystoiminnassa. Vuorovaikutuksen puute julkishallinnon yksiköiden, organisaation tasojen ja eri ammattiryhmien välillä voi estää

innovaatioiden syntymistä ja leviämistä. Työntekijöiden saattaa olla hankala hyväksyä eri hierarkian tasoilta ja muista yksiköistä kehitettyjä toimintatapoja. Toisaalta myös omien hyvien ideoiden jakamista saatetaan rajoittaa, jotta toiset yksiköt eivät omisi niitä. (Koch & Hauknes 2005:40.) Toimivaa työntekijöiden välistä vuorovaikutusta ja innovaatioiden leviämistä edistää työntekijöiden verkostoitumismahdollisuuksien vahvistaminen ja fasilitointi (Koch & Hauknes 2005:45; Albury 2005:54).

Verohallinnossa asiantuntijoiden haastatteluissa esiintyvät vuorovaikutuksen puute yksiköiden välillä ja verkostoitumisen haasteet. ”Me ollaan niin iso organisaatio, että sitä tietoa on ihan hirveesti, päivittäin tulee, niin kukaan ei ehdi seurata oman tontin ulkopuolisia, välttämättä, ellei oo luotu jotain mekanismeja sinne. – – Jollain lailla ne välineet pitäisi saada tai se kommunikaatio pitäisi saada semmoiseksi, että olisi mahdollista saada se tieto kaikille niille, joihin se voi liittyä”, kuvaa yksi asiantuntija vuorovaikutuksen ongelmia suuressa organisaatiossa. Vuorovaikutusta yksiköiden välillä koetaan olevan niukasti, ja verkostoituminen vaatii paljon omaa aktiivisuutta, kun Verohallinto ei aktiivisesti tue työntekijöitä verkostoitumisessa.

#### **5.4.4 Yhteenveto**

Kirjallisuudessa mainitut työntekijöihin liittyvät kehitystoimintaa estävät tekijät toteutuvat Verohallinnossa. Homogeeninen työntekijärakenne ja kehittämiseen liittyvien kykyjen vajavaisuus estävät menestyksellistä kehitystoimintaa. Verohallinnon tulisi rekrytointien avulla edistää monialaisuutta, ja työntekijöiden kehittämiseen liittyviä kyvykkyyksiä sekä verkostoitumista pitäisi aktiivisesti tukea. Työntekijöiden kehittämiskyvykkyyksiä on alettu tukea muun muassa palvelumuotoilu- ja kokeilukulttuurikoulutusten avulla, vaikkakin toiminta on vielä melko pienimuotoista.

### **5.5 Kehitysprosessi**

Tässä luvussa käsitellään organisaation kehitysprosessin merkitystä julkishallinnon kehitystoimintaan. Aiemmin luvussa 3.2 käsiteltiin tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä yhteiskehittämisprosesseja tarkemmin, ja tässä luvussa keskitytään toiminnan kehitysprosessiin (TK-prosessi) Verohallinnossa, ja sen vertailuun aiemmin kuvattujen kehittämisprosessien ominaisuuksien kanssa.

Jotta organisaatio kykenee jatkuvasti tuottamaan uusia ideoita ja kehittämään lupaavimmista ideoista menestyksekkäitä innovaatioita, tarvitaan organisaation kehitystoiminnan tueksi toimivia kehitysprosesseja. Jos julkisorganisaatioilla ylipäänsä on muodollisia prosesseja kehityshankkeiden läpiviemiseen, ne parhaimmillaankin ovat vahvasti lineaarisia stage-gate-prosesseja (Bason 2010:18). Etenkin kehitysprosessin alkupäässä tarvitaan aikaa ja mahdollisuuksia käyttäjien osallistamiseen, kokeiluihin, prototyyppien kehittämiseen ja niiden testaamiseen. Toimiva innovaatiokulttuuri vaatii siis iteratiivisia yhteiskehittämisprosesseja, jotka on sisäistetty niin organisaation johdon kuin työntekijöidenkin taholta. (Sanders & Stappers 2008; Bason 2010:18.) Iteratiivinen kehittämismalli tukee etenkin radikaalien ideoiden luomista ja kehittämistä onnistuneiksi innovaatioiksi (Bessant 2005; Bason 2010:18).

TK-prosessi on Verohallinnossa suhteellisen uusi asia. Laatupäällikkö toteaa, että 2010-luvun alussa kehittämistoimintaa ja linjatyötä ei vielä ollut erotettu toisistaan, eikä kehittämishankkeiden valmisteluun ollut minkäänlaista yhtenäistä prosessia. Tämä näkyy myös haastatteluissa, sillä kun niissä kysyttiin nykyisen TK-prosessin hyvistä ja huonoista puolista, ylijohtajilla ja kehittäispäälliköillä on melko yhtenäinen näkemys tilanteesta. Yksi ylijohtaja tiivistää tilanteen: ”Hyvää on yhteinen malli, ja huonoa on se, ettei sitä noudateta.” Yritysverotusyksikön kehittäispäällikön mukaan TK-prosessin vaatimat päätöksentekofoorumit ovat olemassa ja prosessin kulkua on alettu sisäistää, mutta käytännössä hankkeet seuraavat TK-prosessia vielä melko huonosti.

TK-prosessia ei ole vielä sisäistetty kaikkien kehittämistyötä tekevien asiantuntijoiden keskuudessa. Kehittämishankkeiden valmisteluvaihetta käsittelevää koulutusta pitänyt Verohallinnon asiantuntija totesi koulutuksen jälkeen: ”Just pidin koulutuksen, jossa osa ei ollut kuullutkaan TK-prosessista – Mitä nää salmiakit oikein on?” (Salmiakkikuvioilla merkitään stage-gate-malliin perustuvan TK-prosessin vaiheiden välisiä portteja.) Myös haastatteluissa yksi asiantuntija toteaa, ettei hän oikeastaan ymmärrä Verohallinnon TK-prosessia: ”No se on mulle itse asiassa aikalailla musta aukko.” Hän kuitenkin tekee aktiivisesti kehittämistyötä ja käyttää iteratiivisia kehittämismenetelmiä: ”No ei mulla ehkä noista oo puhtaasti kokeilun nimissä oo kauheesti kokemusta. Mutta se on poliittisesti fiksuinta tai myynnin ja markkinoinnin kannalta, että mä teen sen jonkun kanssa jossain yksikössä. Ja sitten mä saan sen todennäköisesti myytyä sen sitten sillä keissillä useemmalle. – Kyllä se vaatii sen, että pienenä yhdessä paikassa. – Vois sanoo, että mulla on yksiköittäin sellasia laboratorioita, semmosia ryhmiä, jossain Seinäjoella, Kuopiossa, Oulussa, missä mä tiedän, että mä saan ne jutut läpi, ettei ne vaan hautaudu jonnekin. – Niin sit muu yksikkö ostaa sen kanssa. Ja todennäköisesti me ollaan siitä saatu sit karsittua ne feilut pois.” Verohallinnon TK-prosessi ei siis sinänsä sulje pois iteratiivisia toimintatapoja, jos vain kehittäjältä löytyy siihen kyvykkyyttä ja tahtoa.

Asiantuntijatasolla TK-prosessi kuvataan tyypillisesti hitaana ja byrokraattisena yksiköstä riippumatta. ”Meillä on paljon projektibyrokraatia – Se kestää aika kauan, että sä saat sen kehitysidean siinä putkessa niin, että se on priorisoitu ja sulla on ne resurssit käytössä”, kuvaa yksi asiantuntija hankkeiden valmisteluprosessia. Toinen asiantuntija kuvaa myös kehitysprosessin hitautta ja sen tuomia ongelmia: ”Muutenkin tällainen kulttuuri, että suunnitellaan vuosi ja toteutetaan kaksi vuotta, että saadaan kolmen vuoden kuluttua joku lopputulos, niin maailma ympärillä on muuttunut sitten jo kovasti, että se ei enää vastaa sitä alkuperäistä ajatusta, että se reagointinopeus meidän pitäisi saada nopeammaksi.” Asiantuntijat eivät myöskään itse koe hyötывänsä TK-prosessin noudattamisesta. ”Sinä täytät joka kuukausi nämä powerpointit ja kerrot kuinka tämä edistyy tämä hankkeesi. Ne varmaan on semmosia, että isossa kuvassa täytyykin tehdä ja olla joku sellainen kuva. Itse ehkä välillä kokee, että onko tää nyt oikeesti hyödyllistä tähän varsinaiseen tehtävään. Mä ehkä ajattelen, että ne on sitten niitä, että joku on vaan jossakin päättänyt, että me mennään nyt tällä kaavalla”, kuvaa yksi asiantuntija TK-prosessin raportointivelvollisuuksia.

Useissa haastatteluissa korostuu TK-prosessin valmisteluvaiheen ongelmat. ”YVETA:n osalta mun täytyy sanoo, että me ollaan niin toteutusorientoituneita ja ratkaisukeskeisiä, että meillä se valmistelu tahtoo jäädä vähän puolitiehen”, kuvaa Yritysverotusyksikön kehittäispäällikkö hankkeiden valmistelua. Hän myös toteaa, että projektin valmistelua ei oikein osata nähdä projektin edistämisenä. Yksi asiantuntija tuo saman ongelman esiin Henkilöverotusyksiköstä, että ideat muuttuvat suoraan projekteiksi liian helposti.

Henkilöverotusyksikön kehittämisspäälikkö näkee kehitysprosessissa merkittäviä rakenteellisia ongelmia: ”Nyt ensimmäisen on niinku, että miten Salkkuun [portfoliotyökalu] laitetaan. Me mennään hirveesti näiden, minne hierarkia, pitääkö viedä prosessien yhteistyöryhmään, ICT-ryhmään, Vejoon. Mitäs dokumentteja pitää tuottaa? Se on se ensimmäinen asia, mikä on mielessä, se dokumenttien tuottaminen. Ei se, että miten me todennetaan, että onko tämä sen arvoista, että me tuotetaan joku dokumentti tästä.” Hän myös toteaa, että kaikki kehittäminen noudattaa vesiputousmallia, ja joitain olennaisia toimijoita, kuten ICT-osaajia ja hankinnan ammattilaisia, ei ole mukana vielä valmistelun alkuvaiheessa.

TK-prosessissa hankkeiden valmisteluvaihetta voisi kuvata pitkäksi ja tehottomaksi, sillä haastatteluissa todetaan, että idean vieminen projektiksi kestää kauan, mutta ideoiden kehittelyynkään ei panosteta. Verohallinnon lautupäällikön mukaan hyvätkään ideat eivät välttämättä pääse toteutettavaksi: ”Ongelma ei välttämättä ole hyvien ideoiden puutteessa, eikä toteutusvaiheessakaan, se meillä kyllä ihan toimii. Mutta siinä välissä on hirvee harmaa alue. On hyvä idea, mutta miten saada se läpi. Joku johtaja tykkää ja toinen ei, sitten idea menee viideksi vuodeksi odottamaan pöytälaatikkoon. – – Mun mielestä se on oikeesti surullista, että 14 tai 13 vuotta sitten on konseptoitu OmaVero-portaali, ja edelleenkin meillä ei ole sitä.”

Niin kehittämisspäälliköt kuin asiantuntijat toivovat Verohallinnon TK-prosessin kehittyvän aiempaa nopeammaksi ja iteratiivisemmaksi. ”Kyllä se taitaa vielä sitä perinteistä mallia etupäässä olla, että suunnitellaan huolellisesti ja valmiiksi ja toteutetaan hartaasti. Että ei näitä ketteriä menetelmiä kyllä täällä taida käytössä olla”, kuvaa yksi asiantuntija nykytilanteen ongelmallisuutta. Kaksi haastateltavaa mainitsee konkreettisenä parannusehdotuksena scrum-tyyppisen kehittämisen, jota hyödynnetään erityisesti nykyaikaisessa ohjelmistokehityksessä. Scrum on ketterä kehitysmenetelmä, joka perustuu itsenäisen kehitystiimin iteratiivisiin ja inkrementaalisiin kehityssprintteihin (Schwaber 2004:5-6). Scrum-kehittämismallia kaivataan, koska tällä hetkellä projektien tekeminen ei ole tehokasta ja aika jakaantuu liian monelle hankkeelle. Haastatteluiden perusteella Verohallinnon kehitysprosessi siis kaipaa vielä runsaasti kehittämistä, mutta toisaalta haastatteluissa tuodaan myös esiin, että selvää kehitystä on tapahtunut viime vuosina. ”Kehitystyö on aiemmin ollut huonosti koordinoitua. Se on parantunut merkittävästi nyt lähiaikoina. Se ei vielä vain ole kovin kypsä. – – On tullut kehityspäällikköroolit ja kehittämiskohteiden valmistelutyökalut, ja ne on hyviä asioita” kertoo yksi asiantuntija viime vuosina tapahtuneista muutoksista.

Kehitysprosessiin liittyvät kehitystoimintaa edistävät ja estävät tekijät nousivat vahvasti esiin lähes kaikissa haastatteluissa. Sinänsä on hyvä, että Verohallinnolla on olemassa virallinen kehitysprosessi. Siinä on kuitenkin vielä runsaasti kehitettävää, ja erityisesti hankkeiden valmisteluvaiheen toimimattomuutta voidaan pitää keskeisenä esteenä menestykselliselle kehitystoiminnalle. Haastatteluissa kaivataan iteratiivisuutta sekä nopeutta kehittämiseen, ja scrum-kehittäminen mainitaan kahdessa haastattelussa, eli haastateltavilla on selkeitä ajatuksia, mihin suuntaan kehitysprosessia pitäisi viedä.

## 5.6 Ideointi

Ideointi on tärkeä osa kehittämisprosessia, jota ilman ei voi syntyä uusia innovaatioita, eli se on menestyksekkään kehitystoiminnan perusedellytys. Ideointiin panostaminen on

tärkeää myös kehitystoiminnan resursoinnin näkökulmasta, sillä suurin osa projektin kustannuksista määräytyy toteutettavan konseptin perusteella, vaikka kustannukset realisoituvat vasta myöhemmin (Arto ym. 2008:151–152). Ideointia yhteiskehittämisen osana käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.1. Tässä luvussa käsitellään ideoinnin edistämistä organisaatiossa ja tarkastellaan ideointivaiheen toimivuutta Verohallinnon TK-prosessissa.

Keskeinen perussääntö ideoinnissa on, että ideoita tarvitaan paljon ja niiden välillä tulee olla runsaasti varianssia. Terwiesch ja Ulrich (2009:166–175) väittävät, että tyypillisesti yhtä poikkeuksellisen hyvää ideaa kohti tarvitaan toistasataa ideaa ja sovellusalueesta riippuen ideoita saatetaan tarvita vielä huomattavasti enemmän. Muutama laadukkaaksi koettu idea ei riitä, sillä näkemys idean laadusta usein muuttuu, kun ideoita aletaan kuvata tarkemmin. Ideointiprosessin ei myöskään pitäisi olla vain yksilösuoritus, sillä on tärkeää, että toisten ideoita voidaan jalostaa ja yhdistellä. (Bason 2010:187; Terwiesch & Ulrich 2009:166–175.) Ideointiprosessin pitäisi tuottaa niin inkrementaalisia kuin radikaaleja ideoita, jotta organisaatio voi luoda tasapainoisen innovaatioportfolion, jonka avulla se pyrkii kohti strategisia tavoitteitaan (Bason 2010:81–86; Day 2007).

Verohallinnossa haastatteluissa Henkilöverotusyksikön ja Yritysverotusyksikön välillä on havaittavissa jonkin verran eroa, kun puhutaan ideoinnista. Henkilöverotusyksikön ylijohtajan mukaan pieniä ideoita tulee paljon, mutta suuria ideoita ei juuri ole. Sen sijaan Yritysverotusyksikössä ideoita tulee kehittämisprosessiin melko vähäisesti. Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö toivoisi, että yksikössä syntyisi enemmän ideoita, jotta syntyisi aitoa priorisointia. Henkilöverotusyksikössä ideoita syntyy enemmän, ja siellä on perustettu oma hankkeiden priorisointiryhmä, jonka tehtävänä on karsia suurin osa kehitysideoista ennen liiketoimintasuunnittelua. Kumpikaan yksikkö ei kuitenkaan vielä erityisemmin tue ideointia työntekijöiden keskuudessa. Yhden johdon edustajan mukaan ideoinnin määrä koetaan kuitenkin riittävänä tai jopa rasitteena joissain osissa Verohallintoa.

Toimiva ideointikulttuuri ei synny itsestään, vaan ideointia pitää edistää ja fasilitoida aktiivisesti (Ulrich & Eppinger 2012:57). Innovointi vaatii tuekseen luovuutta ja monialaisuutta tukevan kulttuurin. Ideointia tulee tukea organisaation kaikilla tasoilla, ja työntekijöitä pitää rohkaista erilaiseen ajatteluun. Työntekijöillä on oltava lupa rikkoa sääntöjä, jotta organisaatioon voi syntyä innovaatioita edistävä kulttuuri. (Albury 2005:53.) Verohallinnossa työntekijöitä ei vielä juurikaan kannusteta ideointiin. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö toteaa, että ideointi on lähinnä yksittäisten innokkaiden varassa. Hän näkee myös esimiesten roolissa kehitettävää: ”Mä oon vähän pettynyt siitä motivaation tai motivoinnin tai mahdollistajan roolista mikä meidän esimiehillä ja johtajilla on.” Asiantuntijat toteavat, että ideat tulevat oman työn ohessa eikä niitä pyritä erityisemmin tuottamaan. Yksi asiantuntijoista kuvaa, kuinka vahvasti hankkeiden valmisteluvaiheessa ideointi voi olla yhden ihmisen vastuulla: ”Siihen sä ehkä voit saada vielä kommentteja, että jos sulla on vaikka kaks mallia, että kumman puolella. Mutta jos sä yrität saada, että olisko teillä vielä joku kolmas malli, mitä mä en oo tajunnut, niin aivan turha toivo.”

Ideointia voi edistää varsin konkreettisesti luovaa ajattelua tukevin tiloin ja sopivia tukimekanismeja hyödyntämällä. Alburyn (2005:53) mukaan tarvitaan ryhmätyötiloja, ideointiin käytettäviä tyhjiä seiniä sekä visuaalisia ja muita ärsykeitä, jotka edistävät

epätavallista ajattelua. Bason (2010:193) taas toteaa, että tarvitaan luovuuteen varattuja tiloja, jotka irrottavat ideoijat arjestaan. Verohallinnossa toimitilojen uudistaminen etenee hyvään suuntaan, sillä vuoden 2016 alussa lähes tuhat työntekijää Helsingissä muutti uusiin toimitiloihin, jotka mahdollistavat aiempaa vuorovaikutteisemman ja monimuotoisemman työskentelyn. Toimitilat joustavat erilaisten tarpeiden mukaan, ja erilaisia ryhmätyötiloja sekä vapaata seinätilaa ideointia varten löytyy runsaasti.

Ideoiden kerryttämisen tukimekanismeina voidaan esimerkiksi hyödyntää idealaatikoita ja palautejärjestelmiä, joiden avulla työntekijät ja asiakkaat voivat helposti tuoda esiin ideoita ja havaittuja ongelmia (Koch & Hauknes 2005:45). Pelkästään passiivinen ideoiden kerääminen ei ole kuitenkaan kovin tehokasta, joten ideointia ja tukimekanismien käyttöä kannattaa edistää aktiivisesti, jolloin kehitysprosessin syötteeksi saadaan jatkuvasti uusia potentiaalisia ideoita (Ulrich & Eppinger 2012:57). Ideointia tukevista tiloista ja työkaluista ei ole kuitenkaan hyötyä, jos työntekijöillä ei ole riittävää vapautta ideointiin ja organisaation normien rikkomiseen (Albury 2005:53).

Työkaluja ideointiin on Verohallinnossa tarjolla melko heikosti, ja olemassa olevia ideointikanavia hyödynnetään niukasti. Kehittämispäälliköiden mielestä Verohallinnolla ei ole erityisiä tukimekanismeja ideointiin. Verohallinnolla on Microsoft Share-Point -alustalla kehittämisaloitesivusto, joka alun perin oli tarkoitettu uusien ideoiden tuomiseen, mutta Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikön mukaan käytännössä sinne kirjataan vasta projektisuunnitelmia, ja hän näkee sen liian vaikeana alustana ideoiden tuomiseen. Koko Verohallinnon laajuisen kehittämissivuston lisäksi joillain prosesseilla voi olla omia idea- ja palautekanaviaan. ”EON-prosessilla on kyllä, että kerätään kahta eri kanavaa ideoita, että ja kyllä niitä tulee kaikenlaista. Mutta me ollaan nyt niinkun, kolme vuotta on ollut sellainen virkailijan havaintolomake, ja niitä tulee ehkä yks kuussa. Et kyllähän ne virkailijat näkee arjessa koko ajan jotain sellaista, mitä vois kyseenalaistaa, mutta ei niitä tuu vaan sitten”, kuvaa yksi asiantuntija tilannetta asiakkaiden ennakoiva ohjaus ja neuvonta -prosessin osalta. Yksi asiantuntijoista pohtii ideointiprosessin läpinäkyvyyden puutetta. ”Laitetaan kaikki ideat esille tonne jonnekin, niihin saa kommentoida, niistä jalostuu joku osa eteenpäin vietäviksi ja niitä ehkä työstetään vähän eteenpäin, valmistellaan, voi tehdä jonkun kokeilun siinä vaiheessa, että saisi lisäarvoa siihen idean kehittelyyn. Niin kaikki voisi olla ihan avointa mun mielestä”, hän visioi avointa ideointiprosessia. Tällainen avoimuus mahdollistaisi nykyistä paremmin toisten ideoiden jalostamisen ja pienentäisi kehitystoiminnan riskejä, kun ideoita pääsisi arvioimaan ja kehittämään kaikki työntekijät (Bason 2010:187; Gillinson 2010:51).

Haastatteluissa korostuu, kuinka ideat ovat tyypillisesti luonteeltaan pieniä ja niitä tulee osassa yksiköitä vähäisesti. Ideoiden vähäinen määrä ja inkrementaalinen luonne ovat sinänsä ymmärrettävissä, kun ideointiin ei ole allokoitu työntekijöiden aikaa, vaan se tapahtuu vain muun työnteon ohessa, ja työntekijöille ei järjestetä fasilitoituja tilanteita, joissa ideoita pyritäisiin systemaattisesti luomaan. Ideoiden vähäisyys ja tuen puute muodostavat merkittävän esteen Verohallinnon kehitystoiminnalle. Nyt Henkilöverotusyksikkö on kuitenkin järjestänyt ensimmäisen kaksipäiväisen Hackathon-tapahtuman palveluiden kehittämisestä kiinnostuneille virkamiehilleen. Tämän lisäksi on jo aiemmin järjestetty joitain vastaavia tilaisuuksia yhdessä yliopistojen ja yritysten kanssa. Uudet joustavat työtilat toimivat myös kehitystoimintaa edistävänä tekijänä. Ideoinnin saralla Verohallinnossa riittää paljon kehitettävää, mutta positiivisia signaaleita on havaittavissa.

## 5.7 Kokeileminen

Kokeilemiseen nojaava iteroiva kehitysprosessi pienentää kehitystoiminnan riskejä, mahdollistaa oppimisen ja edistää parhaiden ratkaisujen löytämistä (Bason 2010:174–207). Luvussa 5.5 käsiteltiin kehitysprosessia ja siihen kytkeytyviä mahdollistajia ja estäjiä yleisellä tasolla. Tässä luvussa käsitellään kokeilemistä, siihen vaikuttavia tekijöitä julkishallinnossa sekä näkökulmia kokeilemiseen Verohallinnossa.

Hyvä idea ei yksistään riitä onnistuneeseen innovaatioon, sillä ideat eivät juuri koskaan ole valmiita toteutettaviksi sellaisenaan. Hyvältä kuulostava idea ei välttämättä toimi käytännössä, ja jos tämä huomataan vasta, kun hanke on jo viety loppuun, on prosessiin tuhlatu organisaation resursseja aivan turhaan. Terwieschin ja Ulrichin (2009:177) mukaan ideoiden arvostus muuttuu usein merkittävästi, kun niitä jalostetaan ja konkretisoidaan. Jos idean toimivuutta kokeillaan käytännössä heti alussa, voidaan kokeilun perusteella tehdä tarvittavat johtopäätökset idean kehittelyn jatkamisesta. (Bason 2010:195–198; Brown 2009:105.) Kokeiluiden on oltava luonteeltaan nopeita ja keveitä (Brown 2009:89–92). Nopea ja kevyt toteutus pitää kynnyksen kokeilemiseen pienenä ja mahdollistaa useiden kokeilujen tekemisen pienellä budjetilla. Raskailla piloteilla on tyypillisesti niin suuret paineet onnistua, että ne lähtökohtaisesti suunnitellaan niin, että pilotti ei voi epäonnistua. (Bason 2010:198.)

Verohallinnossa kokeilemisen hyödyntäminen kehitysprosessissa on vasta aluillaan. Verohallinnossa on nyt käynnissä kokeilukulttuurin edistämishanke, johon on otettu mukaan kaksi alueyksikköä. Kehittämispäälliköt toteavat, että kokeilemistä on alettu viime vuosina edistää, mutta kovin laajasti ja konkreettisina onnistumisina se ei vielä näy Verohallinnossa. Useat asiantuntijat mainitsevat haastatteluissaan, että ilmapiiri on muuttunut aiempaa kokeilumyönteisemmäksi. ”No sehän [kokeileminen] on täällä aika tuore asia. Se oli ennenkin niinkun vois sanoa, että se oli aivan kielletty, varsinkin epäonnistuminen oli kiellettyä. Se oli ihan sama, että mitä pilottia teit, mutta se oli pomminvarma, että oli pakko tulla ne tulokset, jota alun perin lähdettiin hakemaan, tai se oli epäonnistunut. Mutta on se muuttunut nyt vähän parempaan suuntaan, että meillä on näitä kokeiluita lähtenyt”, kuvaa yksi asiantuntija aiempaa organisaatiokulttuuria.

Vaikka kokeilumyönteisyyden koetaan kasvaneen ja ensimmäisiä kokeiluita on alettu tehdä, kokeileminen ei ole vielä luonnollinen osa kehitystoimintaa. Työntekijöillä ei myös välttämättä ole vielä kovin selkeää käsitystä, kuinka kokeilemistä voisi hankkeissa hyödyntää. ”Mutta kun mä mietin noita projekteja mitä pääasiassa tehdään, että ei niitä voi kokeilla”, toteaa yksi asiantuntija. Veronkantoyksikön ylijohtaja taas kuvaa, että nykyiset ICT-järjestelmät eivät mahdollista nopeita kokeiluja. Kokeilut siis nähdään paikoin raskaina ja vain joihinkin projekteihin sopivina. Yksi asiantuntija esittää haastattelussa huolensa, kuinka kokeilukulttuurin konkreettinen edistäminen vaatisi nykyistä vahvempaa tukea: ”Tästä nyt on paljon rummutettu kaikkee, niin mua vähän huolestuttaa, että se kannettu vesi ei vaan taas pysy siellä kaivossa. Että koulutetaan kaks päivää ja annetaan kortit, että nyt lähetään kokeileen and that's it. Se vaan on se ihmisluonto. Ja mä vaan nään, et pitää vaan saatana mennä vaan siihen viereen istumaan, että kokeillaas nyt, et hei ihan oikeesti, eikä et jäädään vaan oottamaan.”

Toimiva kokeilukulttuuri vaatii myös riittävää resursointia kehitysprosessin alkuvaiheeseen. Rahaa kehitysprosessin aikana ei sinänsä tarvita enempää, vaikka kokeiluita tehtäisiinkin paljon. Resursseja vain allokoidaan enemmän prosessin alkuvaiheeseen,



jolloin toteutettavaksi päätyy suuremmalla todennäköisyydellä kustannustehokkaita sekä toimivia ratkaisuja ja toimimattomat ratkaisut saadaan eliminoidua ennen suuria investointeja. Rahoituksen puute on hyvin tyypillinen este toimivalle kokeilukulttuurille (Borins 2001). Albury (2005:54) nostaa esiin vain ja ainoastaan kokeilemiseen suunnatun kokeilurahoituksen tärkeänä kehitystoimintaa edistävänä tekijänä. Verohallinnossa on juuri otettu käyttöön innovaatorahoitus, jota on tarkoitus käyttää vain kokeiluihin ja oppimiseen, eikä sillä tavoitella suoria hyötyjä. Kokeilurahoituksen hakeminen tapahtuu kevyen ja nopean hyväksyntäprosessin kautta, ja sitä on budjetoitu enintään 30 000 euroa kokeilua kohti. Kaksi haastateltua asiantuntijaa oli jo hakenut ja saanut tätä innovaatorahaa kokeiluita varten.

Poliittisessa ympäristössä on monesti kuitenkin hankala saada tukea kokeiluille. Poliittisen ympäristön vaikutus nousee myös esille Verohallinnossa. ”Tää on aika harvinaista, että meillä on tätä innovaatorahaa. – – Äkkiä näyttää siltä, että meillä on liikaa rahaa. Verohallinto on etuoikeutetussa asemassa, että meillä on näinkin paljon rahaa kehittämiseen”, toteaa yksi asiantuntija eräässä Esikunta- ja oikeusyksikön tilaisuudessa, kun kokeilurahoituksesta on puhetta. Julkisella sektorilla myös kansalaisten yhdenvertaisuuden takaaminen voi ajoittain hankaloittaa kokeiluja, jos niillä on vaikutusta kansalaisten etuuksiin tai oikeuksiin (Bason 2010:15–16). Tämä kehitystoiminnan este ei nouse esiin haastatteluissa, mutta toisaalta Verohallinnossa kokeilukulttuuri on vasta aluillaan.

Kokeileminen on uusi asia Verohallinnossa, ja sitä ei osata vielä hyödyntää kehitystoiminnassa kovinkaan hyvin. Kokeilut nähdään monesti raskaina, ja niiden ajatellaan soveltuvan vain joihinkin kehityshankkeisiin, mikä estää menestyksellistä kehitystoimintaa. Merkittävänä kokeilemiseen liittyvinä kehitystoiminnan edistäjinä Verohallinnossa voidaan nähdä kokeilukulttuurihanke ja uusi kokeiluihin tarkoitettu innovaatoraha, jota voi saada ilman raskasta byrokratiaa.

## **5.8 Asiakaslähtöisyys**

Käyttäjien rooli organisaatioiden kehittämisprosesseissa on kasvanut viime vuosikymmeninä hyvin merkittävästi. Uuden julkisjohtamisen paradigman myötä kansalaisia ei ole enää ajateltu vain yhtenäisenä joukkona vaan julkisorganisaatioiden asiakkaina, joille pyritään kehittämään heidän tarpeisiinsa sopivia palveluita. Jotta julkishallinnon kehittämistoiminta voisi olla kansalaisten näkökulmasta onnistunutta, vaaditaan julkisorganisaatioilta vahvaa ymmärrystä palveluiden käyttäjistä. Paasion (2006:101) mukaan koko prosessien kehittämisen hyödyllisyys voidaan kyseenalaistaa, mikäli ei kyetä tunnistamaan tosiasiallisia asiakkaita, heidän tarpeitaan ja asiakkaiden hyvinvoinnin muutosta, johon kehittämishankkeessa pyritään.

Basonin (2010:9) mukaan loppukäyttäjien ja muiden sidosryhmien osallistaminen koko kehitysprosessiin on erittäin tärkeä mahdollistaja julkishallinnon kehitystoiminnalle. Käyttäjien osallistaminen voidaan tehdä monilla eri tasoilla ja erilaisin menetelmin kehityshankkeesta riippuen. Kehittäminen voidaan tehdä pääosin sisäisin resurssein, mutta käyttäjiltä haetaan inspiraatiota kehittämiseen. Toisaalta joissain tapauksissa kehittäminen voi tapahtua täysin käyttäjien johdolla, ja organisaatio vain tukee käyttäjien mahdollisuuksia kehittämistyöhön. (INUSE Research Group 2015.) Hilgers ja Ihl (2010) tutkivat avoimen innovoinnin soveltamista julkiselle sektorille. Kehittäminen nähdään tyypillisesti organisaation sisäisenä aktiviteettina, jolloin asiakastarpeiden muuntaminen mahdolliseksi

ratkaisuksi perustuu ainoastaan projektissa mukana olevan henkilöstön omaan ratkaisukykyyn. Inkrementaalisisessa jatkuvan parantamisen toiminnassa tämä voi olla järkevää, mutta kun tavoitellaan radikaaleja innovaatiota, sisäisiin resursseihin tyytyminen on selkeä rajoite. Avoin innovointi voi tarjota organisaatiolle valtavasti uusia tietämyksen ja ideoiden lähteitä. Digitalisaation myötä saavutettavissa olevat laajat osaamisverkostot voivat ratkaista hyvin muotoiltuja ongelmia nopeammin ja tehokkaammin kuin organisaatioiden perinteiset kehittämisosastot. (Hilgers & Ihl 2010.)

Verohallinnossa asiakasosallistaminen on vielä verrattain pienimuotoista. Kehittämispäälliköiden mukaan asiakasnäkökulma on kuitenkin vähitellen tullut aiempaa keskeisemmäksi Verohallinnon toiminnassa, mutta kehittämistä riittää edelleen. Yksi asiantuntija nostaa esiin, että asiakasymmärrystä pyritään tällä hetkellä parantamaan asiakassegmentoinnin ja käyttäjäprofiloinnin avulla, jolloin Verohallinto pystyy kohdentamaan toimenpiteitä sopiville asiakasryhmille. Joissain kehittämishankkeissa kansalaisia osallistetaan asiakasraatien avulla, ja Yritysverotusyksikössä tehdään yhteistyötä myös tilitoimistojen kanssa. Tyypillisesti asiakasosallistaminen toteutetaan vasta melko myöhäisessä vaiheessa kehitysprosessia, kun voidaan näyttää jo jonkinlaisia kokeiluversioita palvelusta. Yksi asiantuntija huomauttaa, että asiakasosallistaminen on tällä hetkellä melko pitkälti ulkopuolisten toimijoiden varassa, jolloin Verohallintoon ei kerry kokemusta ja osaamista asiakasosallistamisesta. Haastatteluiden perusteella kuitenkin joillain asiantuntijoista on melko syvällistä ymmärrystä asiakasosallistamisesta ja sen menetelmistä, vaikkakaan se ei vielä laajemmin organisaatiossa näy.

Yritysverotusyksikön osalta yksi asiantuntija mainitsee laajan asiakaskirjon tuomat haasteet palveluiden kehittämisessä: ”Kun se meidän asiakaskirjo on niin hirveen laaja, että se on sieltä A:sta Ö:hön. Että välillä joudutaan tekeen sitä kultasen keskittien löytöä, joka sitten taas vähän voi olla juuri sellainen, että palveleeko tää oikeesti ketään.” Yritysverotuksen asiakkaina ovat niin pienet toiminimet kuin Suomen suurimmat konsernitkin, jolloin samat palvelut eivät voi toimia kaikille yrityksille. Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö tuo kuitenkin esiin konserniasiakkaat, joiden kanssa pyritään aktiiviseen vuorovaikutukseen. ”Meillä on KOVE:ssa [Konserniverotuksessa] nimenomaan tää asiakasyhteistyö, joka tähtää tällaiseen, ääh, en saa käyttää sanaa VIP-asiakkuuteen. Mutta että tiedetään, että joku konserni täyttää ne odotukset, jotka Verohallinnolla on. Silloin myös siellä se konserniasiakas voi asettaa odotuksia Verohallinnolle, että tää on tällaista molemminpuolista luottamussuhteen rakentamista”, kuvaa hän Verohallinnon ja suurien konsernien välistä yhteistyötä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016) toteaa tarkastuskertomuksessaan digitaalisten asiointipalveluiden kehittämisestä ja tuotannosta valtionhallinnossa, että valtionhallinnossa kehittäminen on enimmäkseen teknologiavetoista ja asiakasnäkökulma jää vähiin. Kansalaiset otetaan tyypillisesti mukaan käytettävyytestausvaiheessa, mutta pääosin kehittäminen on tehty hallinnon tarpeista lähtien. Verohallinnossakin Tietohallintoyksiköllä on merkittävä rooli kehittämistoiminnassa. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö kuitenkin arvioi, että Tietohallinnon rooli on muuttunut aiempaa selkeämmin tukitoiminnaksi, kun se aiemmin määritteli ja teki reunaehdot kehittämiselle.

Avointa innovointia ei Verohallinnossa vielä edistetä. Kansalaisilta ja yrityksiltä tulee kuitenkin jonkin verran asiakaspalautetta, mutta siihen ei pystytä aina reagoimaan. ”Ne [yritykset] ehdottaa meille, että miksipä me emme voisi ottaa sen datan vastaan

sähköisessä muodossa, minkä he laittaa meille paperisena. Ihan yksinkertainen asia. No meillä ei ole nyt valmiuksia siihen, eikä ole vielä vuoteen eikä kahteen. Eikö tää oo hölmöä, että me ollaan menossa kohti tällaista alustataloutta, ja Verohallinnonkin pitäisi olla osa sitä digitaalista ekosysteemiä, ja siellä on monia toimijoita, jotka vaihtaa joustavasti ja reaaliaikaisesti tietoa keskenään. Niin me ei pystytä toimiin sillein”, kritisoi yksi asiantuntija Verohallinnon jäykkyyttä asiakkaiden ideoiden hyödyntämisessä. Tällä hetkellä on käynnissä verotukseen liittyvien tietojärjestelmien kokonaisuudistus, mikä osaltaan selittää Verohallinnon heikkoa reagointikykyä asiakkaiden ehdotuksiin. Sama asiantuntija myös toteaa, että Verohallinnolla ei ole mitään vakiintuneita tapoja, joilla kirjattaisiin asiakkailta sidosryhmäpalavereissa tai asiakastyössä kuultuja asioita muistiin.

Asiakasosallistamisen käytännöt ovat levinneet yksityiseltä puolelta julkiselle sektorille, ja käytäntöjen mukana ovat myös tulleet yritysmaailman käsitteet. ”Ei me voida ajatella, että nuo verovelvolliset on meidän asiakkaita, koska se tarkoittaisi, että me ollaan myymässä heille jotakin. Ei me olla mitään kauppamiehiä. – – Se kuuluu minun mielestäni yritysmaailmaan, ja meillä on ihan omat käsitteet, ja ei niistä pidä luopua”, kuvaa yksiasiantuntija asiakas-käsitteen ongelmallisuutta. Esikunta- ja oikeusyksikön työyhteisöpäivässä nousee esiin sama ongelma, että yksityiseltä puolella käytettyjä termejä ei pidetä julkiselle puolelle soveltuvina. Tämä voi osaltaan vaikuttaa käyttäjälähtöisen ajattelun leviämisen hitauteen julkishallinnossa, jos virkamiehet kokevat käytetyt käsitteet vieraina.

Verohallinnossa osallistetaan asiakkaita kehitystoimintaan, mutta osallistaminen ei ole vielä systemaattista. Asiakasosallistaminen on myös useimmiten melko pienimuotoista, ja se sijoittuu pääosin kehitysprosessin loppuvaiheeseen. Avointa innovointia ja kansalaiskehittämistä ei vielä hyödynnetä Verohallinnossa. Jos asiakkailta tulee ideoita, niin tyypillisesti niihin ei pystytä reagoimaan. Haastatteluiden perusteella asiakaslähtöisyys on hiljalleen kasvamassa Verohallinnossa, mutta voimakasta tukea ja resursointia tarvitaan, jotta siitä tulisi merkittävä kehitystoimintaa edistävä tekijä.

## 5.9 Hankkeiden arviointi ja oppiminen

Tässä luvussa käsitellään hankkeiden arviointia julkisella sektorilla sekä ennakoarvioinnin että seurannan osalta, minkä lisäksi tarkastellaan arviointien hyödyntämistä oppimisessa. Paasio (2006:95) määrittelee arvioinnin perustavana inhimillisenä toimintana, jossa kyetään luotettavalla tavalla yhdistämään arvot tietoon tosiasioista. Hän pitää arvioinnin roolia julkisen sektorin toiminnassa keskeisenä. *”Julkisen sektorin tehtävä ihmisten ja hyvinvoinnin edistäjänä on ilmeisen haasteellinen ja monimutkainen. Jotta tehtävässä voisi onnistua ja siinä kehittyä, on yhtä ilmeistä, että tarvitaan parhaita mahdollisia arviointikäytäntöjä ja menetelmiä. – – Julkisella sektorilla ammatillisesti korkeatasoisen arvioinnin tulee olla keskeinen ja systemaattinen osa toimintaa. Arvioinnin tärkein kysymys on, kuinka toiminnassa on onnistuttu ihmisen hyvinvoinnin edistämisessä.”* (Paasio 2006:98)

Hankkeiden arviointia tulisi tehdä sekä ennakoarviointina että jälkikäteisarviointina (Paasio 2006:103). Huolellisen ennakoarvioinnin avulla toteutettaviksi saadaan valittua hankkeet, jotka todennäköisimmin tuottavat maksimaalisen arvonlisäyksen. Jälkikäteisarvioinnin avulla voidaan arvioida hankkeiden tosiasiallista onnistumista, ja hankkeen oppimiskokemuksia voidaan hyödyntää myöhemmissä hankkeissa. Jos hankkeiden onnistumiselle ei ole mittareita, kehitystoiminnan tuloksellisuuttakaan ei voida arvioida.

(Bason 2010:215–217.) Luvussa 2.5 käsiteltiin julkisen arvon määrittämisen ongelmallisuutta, ja tämä heijastuu myös hankkeiden arviointiin. Taloudellista arvoa lukuun ottamatta, näiden arvojen ymmärtäminen on hyvin hankalaa, mikä vaikeuttaa pätevien mittarien löytämistä (Paasio 2006:97). Vaikka julkisen arvon ulottuvuuksien määrittäminen on vaikeaa, hankkeiden arviointiprosessi ei saa muodostua liian raskaaksi. Jos suoritusmittareita on hyvin runsaasti, ne voivat alkaa ehkäistä innovaatioiden kehittymistä. Organisaation kuitenkin tulee pitää fokus pääasiassa tulevaisuudessa, eikä vain keskittyä menneisyyteensä. (Sørensen & Torfing 2011:848; Bason 2010:18–19.)

### 5.9.1 Ennakkoarviointi ja priorisointi

Kehityshankkeiden priorisointi perustuu aina jonkinlaiseen hankkeiden ennakkoarviointiin. Kehitysprosessin alkuvaiheessa organisaation pitää pystyä karsimaan tehokkaasti suuri määrä ideoita parhaiden löytämiseksi. Hankkeiden valintakriteerien tulee olla yhtenäiset ja riittävän tiukat. Jos seula on liian väljä, hukataan resursseja huonosti toimiviin innovaatioihin. Toisaalta jos valintakriteerit ovat liian tiukat, jäävät hyvätkin ideat toteuttamatta, mikä taas vähentää työntekijöiden intoa ideointiin. (Albury 2005:54.) Arvioinnissa on hyvä olla useita vaiheita, jolloin ideoita voidaan karsia vähitellen, koska ideoiden jalostaminen voi muuttaa niiden arvostuksia merkittävästi (Terwiesch & Ulrich 2009:176–178). Ennakkoarvioinnissa ei ole kuitenkaan vain kyse hankkeiden onnistuneesta priorisoinnista. Hankkeen ennakkoarviointi pakottaa valmistelijat pohtimaan sen sisältöä, vaikutuksia ja tärkeyttä riittävän perusteellisesti ennen kuin hanke saa käynnistyslupaa ja resurssit, mikä tukee ymmärryksen kasvua yksittäisissä hankkeissa. (Martinsuo ym. 2003:97.) Kun hankkeiden hyötyjä arvioidaan huolella ja niille määritetään seurantamittarit, mahdollistuu myös luvattujen hyötyjen toteutumisen seuranta.

Verohallinnossa hankkeiden ennakkoarviointi ja priorisointi ei ole kovinkaan systemaattista, sillä niihin liittyvät käytännöt ovat vielä epäyhtenäisiä. Yritysverotusyksikön kehittämispäällikkö toteaa, ettei hänen mielestään kehityshankkeiden priorisointia käytännössä edes tapahtunut tänä vuonna koko Verohallinnon tasolla, vaan yksiköt priorisoivat hankkeita keskenään. Toisaalta ideoita syntyy Yritysverotusyksikössä myös sen verran vähän, että kehittämispäällikön mukaan aitoa priorisointia ei juuri tapahdu. Henkilöverotusyksikön kehittämispäällikkö taas nostaa esiin lakimuutosten ja pakollisiksi luokiteltujen teknologiahankkeiden suuren määrän, jotka vievät valtaosan resursseista, jolloin ”ei-pakollisista” hankkeista hyvin harva toteutuu. Hän myös toteaa, että Henkilöverotusyksikössä on nyt pyritty luomaan hankevalmisteluun portteja, jotta hankkeet eivät enää lähtisi liikkeelle ilman selkeitä tavoitteita ja mittareita. Asiantuntijoiden näkemykset hankkeiden valintakriteerien selkeydestä ja yhtenäisyydestä poikkeavat toisistaan melko runsaasti. Yksi asiantuntija toteaa, että johtajan ohituskaista on hiipunut, eli kehityshankkeet noudattavat aiempaa paremmin yhteistä prosessia. Toinen asiantuntija taas näkee, että pärstäkertoimella saa edelleen hankkeita läpi. Yksi haastateltava myös huomauttaa, että hankkeita saa helpommin läpi pieninä palasina kuin laajempina kokonaisuuksina.

Laatupäällikön mukaan ennakkoarvioinnissa on muna-kana-tyyppinen dilemma. Jos Verohallinnon johto ei hyödynnä valmisteltua materiaalia päätöksenteossa, valmistelijat eivät viitsi panostaa ennakkoarviointiin, ja toisaalta johto ei hyödynnä valmisteltua materiaalia, jos valmistelu tehdään huonosti. Yksi Tietohallinnon päällikkö esittää voimakasta kritiikkiä ennakkoarvioinnin toimivuutta kohtaan, ja hän kuvaa hyötyarvioinnin timalleja systemaattisena itsensä pettämisen alueena, sillä arvioijat ovat taipuvaisia

arvioimaan omia hankkeitaan yltiöoptimisesti. Kun suuretkin hankkeet käynnistetään ilman niitä edeltäviä iteratiivisia kokeiluja, ennakoarvioinnin tueksi ei ole juurikaan todennettua tietoa. Tällöin arviot hankkeen hyödyllisyydestä perustuvat vain valmistelijoiden subjektiiviseen näkemykseen, mikä heikentää hankkeiden ennakoarvioinnin laatua.

## 5.9.2 Seurantamittarit

Ennen hankkeen käynnistämistä on tärkeää määrittää hankkeen tavoitelluille hyödyille seurantamittarit. Vaikuttavuuden arvioinnissa ei ensisijaisesti ole kysymys alkuperäisen suunnitelman toteutumisesta, vaan siitä miten ihmisten hyvinvointi muuttuu (Paasio 2006:100). Suoritusmittarien puute ja toisaalta myös huonosti valitut mittarit estävät positiivista kehitystä, kun organisaation käyttöön ei saada relevanttia tietoa kehityshankkeiden onnistumisesta (Bason 2010:215–217). Verohallinnossa hankkeiden seuranta keskittyy projektin perusasioiden, kuten budjetin ja aikataulun, seurantaan. Useimmissa hankkeissa näiden rinnalta kuitenkin puuttuvat tavoiteltujen hyötyjen saavuttamista kuvaavat relevantit seurantamittarit. Hankkeiden ennakoarviointituokioissa tehtyjen havaintojen perusteella hankkeiden hyötyjen tunnistaminen ja seurantamittarien määrittäminen on tyypillisesti melko hankalaa valmistelutyötä tekeville virkamiehille.

Hankekohtaiset seurantamittarit mahdollistavat myös hankkeiden aikaisen seurannan, jolloin voidaan tarvittaessa muuttaa hankkeen suuntaa tai keskeyttää hanke, mikäli se ei näytä täyttävän sille asetettuja tavoitteita. Albury (2005:55) toteaa, että haluttomuus keskeyttää epäonnistuvat hankkeet on keskeinen este julkisen sektorin kehitystoiminnassa. Hyvälle hankeseurannalla ja aktiivisella reagoinnilla siis vältetään resurssien hukkakäyttöä. Verohallinnossa niin kehittämisspäälliköt kuin asiantuntijatkin toteavat, että kehittämiss-hankkeita ei keskeytetä, jos asettamispäätös on hankkeesta annettu. Hankkeen sisältö saattaa muuttua, mutta huonojenkin hankkeiden annetaan mennä loppuun asti.

Hankekohtaisten mittareiden ohella organisaation yleiselle kehitykselle on hyvä olla omat mittarinsa (Bason 2010:217). Verohallinto tekee vuosittain tulossopimuksen valtiovarainministeriön kanssa, ja siinä on asetettu tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnan tuloksellisuuden sekä henkilöstövoimavarojen osalta. Niiden toteutumista seurataan lukuisien kvantitatiivisten mittareiden avulla. Mittareilla voi olla kuitenkin negatiivisia vaikutuksia. Yksi asiantuntija mainitsee haastattelussaan asiakaskohtaamisia kuvaavan mittarin tulossopimuksesta, mikä pohjautuu tällä hetkellä ainoastaan puheluasioiden vastaamattomien puheluiden prosenttiosuuteen. Tällä hetkellä mittari siis ohjaa siirtämään asiakaspalvelijoita muista palvelukanavista, kuten chat-asioinnista, puhelinpalveluun, vaikka se ei välttämättä olisikaan tarkoituksenmukaista. Kyseistä mittaria ollaan kuitenkin parhaillaan kehittämässä nykyistä toimivammaksi. Tulossopimuksen mittareiden ohella Verohallinnon prosesseilla on myös omia toiminnan mittareita. Yksi asiantuntija nostaa esiin asiakaspalvelun kehittämisen, missä on pyritty panostamaan laadun mittaamiseen ja mittareiden kehittämiseen. Tuoreena esimerkkinä on puhelinpalveluun soittaneille asiakkaille tehty tekstiviestikyselyt, joissa kysyttiin palvelukokemuksen onnistumista arvosanalla 1–5 ja huonon arvosanan antaneille soitettiin takaisin, jotta ymmärrettäisiin paremmin syitä epäonnistuneen asioinnin taustalla.

### 5.9.3 Jälkiarviointi ja oppiminen

Organisaation oppimiskulttuuri on sängen merkittävä tekijä kehitystoiminnan menestyksellisyydelle. Hankkeiden jälkiarvioinnissa ei pidä arvioida vain tavoitteiden saavuttamista, vaan on tärkeää myös arvioida, mikä toimii, missä ympäristössä ja miksi. Oppiminen ei ole kehittämisprosessin päätepiste, vaan osa syklistä innovaatioprosessia ja se toimii lähteenä uusille ideoille. Aiempien hankkeiden epäonnistumisia voidaan hyödyntää oppimalla niistä, jotta aiempia virheitä ei toistettaisi ja tulevien hankkeiden ennakoarvioinnit olisivat aiempaa osuvampia. Organisaation omien kokemusten lisäksi on hyvä pyrkiä oppimaan muiden toimijoiden tekemistä uudistuksista. (Albury 2005:53–55.) Chapmanin (2002) mukaan oppimiskulttuurin syntymistä jarruttaa muun muassa perinteinen hierarkkinen paradigma, epäonnistumisten pelko, aikaresurssien keskittyminen juoksevien asioiden hoitamiseen ja arviointien puute. Ylipäänsä julkisorganisaatioilta tyypillisesti puuttuvat organisaation oppimista tukevat rakenteet ja mekanismit, jotka mahdollistaisivat systemaattiset oppimisprosessit (Koch & Hauknes 2005:42; Bason 2010:234).

Verohallinnossa ei ole vielä olemassa systemaattisia oppimisprosesseja, joita hyödynnettäisiin organisaation kehittämisessä. Valtiovarainministeriö alkoi vaatia keväällä 2016 tiettyjen suurien hankkeiden jälkitarkastelua toteutuneiden hyötyjen osalta, mutta jälkikäteisarviointi ei ole vielä kovinkaan laajamittaista. Kaikista kehittämishankkeista tehdään kyllä loppuraportit, mutta ne pääasiallisesti keskittyvät projektin kustannusten, aikataulun ja laajuuden pitävyyteen. Haastatteluissa hankkeiden jälkiseuranta ja sen pohjalta oppiminen nähdään sinänsä hyödyllisenä, mutta sitä ei vain vielä käytännössä tapahdu. Hankkeiden vaikuttavuuden seurannan ongelmat on tunnistettu Verohallinnossa, ja seurannan tueksi on kehitetty työkaluja. Käyttöönotto on kuitenkin vasta meneillään, joten näiden toimenpiteiden vaikutusta on vielä liian varhaista arvioida.

Useimmat haastateltavat näkevät, että aiempien hankkeiden kokemuksia ei vielä hyödynnetä ja mahdolliset oppimiskokemukset niin onnistumisista kuin epäonnistumisistakin jäävät vain projektiryhmien sisälle. Yksi kehittämispäällikkö kuitenkin toteaa, että suuret epäonnistumiset käsitellään ja tällaisten kriisien kautta voivat muuttua myös organisaation ohjausmallit ja vastuusuhteet. Asiantuntijat eivät kuitenkaan tunnista, että hankkeiden epäonnistumisia olisi käsitelty ja pyritty hyödyntämään laajemmin Verohallinnossa, vaan mahdolliset oppimiskokemukset jäävät vain hankkeen osallistujien tietoon. Kun systemaattiset oppimisprosessit puuttuvat, tieto aiemmista hankkeista häviää. Yksi asiantuntija nostaa tämän ongelman esiin: ”Muutaman vuoden välein yritetään niitä samoja juttuja, vaikka ne on feilannut jo silloin pahasti aikasemmin, mutta ei oo vaan tietoo. Aina jostain nousee joku uus tekijä tekeen jotain juttuja, tai vaikka organisaation sisältäkin. Ja sitten on vaan jotain vanhoja partoja, jotka on niinku, että voithan sä yrittää.” Aiemmat epäonnistumiset eivät välttämättä tarkoita, että uusi hanke ei voisi onnistua, mutta olisi tärkeää pystyä analysoimaan aiempien hankkeiden heikkouksia ja vahvuuksia, jolloin tulevien hankkeiden onnistumistodennäköisyys kasvaisi.

### 5.9.4 Yhteenveto

Verohallinnossa systemaattisten arviointi- ja oppimisprosessien heikkous estää kehitystoimintaa. Ennakoarvioinnit ovat tyypillisesti heikkoja laadultaan ja vertailukelpoisuudeltaan, jolloin hankkeiden priorisointi on hankalaa ja toteutettavaksi ei onnistuta valitsemaan parasta mahdollista kehittämiskokonaisuutta. Tyypillisesti myös

hankekohtaiset seurantamittarit puuttuvat, jolloin hankkeiden tosiasiallista onnistumista on vaikea arvioida eikä epäonnistuvia hankkeita tunnisteta ajoissa, jotta ne voitaisiin keskeyttää. Kehityshankkeiden onnistumiset ja epäonnistumiset jäävät projektiryhmien sisälle, eikä oppimiskokemuksia vielä hyödynnetä laajemmin organisaatiossa. Valtiovarainministeriö on alkanut vaatia systemaattista hankehyötyjen toteutumisen seurantaan, ja Verohallinnossa on myös kehitetty työkaluja hankkeiden vaikuttavuuden arviointiin, mikä voi pitkällä aikavälillä toimia Verohallinnon kehitystoimintaa edistävänä tekijänä.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä työssä on käsitelty kehitystoimintaa edistäviä ja estäviä tekijöitä julkishallinnossa. Tutkimuskirjallisuudesta esiin nousseet tyypilliset julkishallinnon kehitystoimintaa estävät tekijät näkyvät heikkoutena myös Verohallinnossa, mutta joitain selkeitä edistäviäkin tekijöitä on havaittavissa. Merkittävimmät Verohallinnossa ilmenevät kehitystoiminnan esteet ja edistäjät ovat listattuna taulukossa 3. Tutkimuksessa tarkastellaan Verohallintoa vain kehitystoiminnan näkökulmasta, eli vaikka kehitystoiminnassa on nähtävissä selkeitä heikkouksia, tämän tutkimuksen pohjalta ei voida tehdä laajempia johtopäätöksiä Verohallinnon nykyisestä toimintakyvystä. Esimerkiksi Verohallinnon toiminnan taloudellisuus sekä tuottavuus ovat kasvaneet viime vuosina, ja asiakastyytyväisyys sekä työhyvinvointi ovat tutkimusten mukaan hyvällä tasolla (Verohallinto 2016a). Kehitystoimintaan panostaminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, jotta Verohallinto voi turvata vahvan toimintakykynsä myös tulevaisuudessa. Seuraavaksi käydään läpi keskeisimpiä johtopäätöksiä ja pohditaan tarvetta mahdollisille jatkotutkimuksille. Lopuksi tarkastellaan toimintaehdotuksia Verohallinnon kehitystoiminnan edistämiseksi.

**Taulukko 3 Merkittävimmät kehitystoiminnan esteet ja edistäjät Verohallinnossa**

Esteet	Huomioita	Toimenpiteet esteiden purkamiseksi / edistäjien vahvistamiseksi
Lait ja säädökset	Lainsäädännöllisiä hankkeita on paljon, ja ne luonnollisesti priorisoidaan muiden kehityshankkeiden edelle.	Verohallinto on alkanut vaikuttaa aiempaa aktiivisemmin lakivalmisteluun, jotta lakien poliittiset tavoitteet saavutettaisiin toimeenpanon ja vaikuttavuuden näkökulmasta järkevästi. Joissain tapauksissa lainsäädännön avulla voidaan myös edistää kehittämistä.
Resurssipaine	Kehittämisenäkökulma kaventuu usein kustannuskeskeiseksi.	Hankkeiden arviointiin kehitetty työkalua, jonka avulla on tarkoitus tuoda aiempaa tasapainoisemmin esiin erityyppisiä hyötyjä kustannustehokkuuden ohella.
Hierarkkinen organisaatiomalli ja siilomaisuus	Estää verkostoitumista ja tiedon jakamista. Yhteistyö kehittämisessä on vielä vähäistä virastojen välillä.	Hierarkkisuuudesta huolimatta Verohallinnossa on myös merkkejä verkostomaisista toimintatavoista.
Resurssiallokaatio – liikaa samanaikaisia hankkeita suhteessa henkilöstöresursseihin	Hyvin merkittävä este – viivästyttää hankkeiden valmistumista ja heikentää tuloksia.	
Työntekijöiden homogeenisuus ja kehittämiseen liittyvien kykyjen puute	Työntekijöitä ei tyypillisesti ole koulutettu luovaan ajatteluun ja kehittämisen menetelmiin.	Lähes 40 % Verohallinnon virkamiehistä eläköityy seuraavan kymmenen vuoden aikana, eli rekrytoinneilla voidaan kasvattaa monialaisuutta.
Ideoiden vähäisyys ja inkrementaalisuus	Ideoinnin tukeminen on vielä heikkoa – tarvitaan aikaa ideointiin ja fasilitointia.	Yksittäisiä hackathon-tilaisuuksia on järjestetty sisäisesti ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.
Kokeiluiden puute – kokeiluiden oltava nopeita ja keveitä	Kokeiluiden ei nähdä soveltuvan kaikkiin hankkeisiin, ja kokeilemiseen liittyvää osaamista on vähän.	Alueellisia kokeilukulttuurihankkeita on aloitettu, ja kokeiluihin on saatavilla innovaatorahoitusta.

*taulukko jatkuu seuraavalla sivulla*



<b>Esteet</b>	<b>Huomioita</b>	<b>Toimenpiteet esteiden purkamiseksi / edistäjien vahvistamiseksi</b>
Asiakasosallistamisen vähäisyys	Pienimuotoista asiakasosallistamista tehdään, mutta tyypillisesti vasta kehitysprosessin loppuvaiheessa.	Asiakasymmärrystä pyritään parantamaan asiakassegmentoinnin ja käyttäjäprofiloinnin avulla.
Haluttomuus epäonnistuvien hankkeiden lopettamiseen	Verohallinnossa ei juuri koskaan keskeytetä jo käynnistettyjä hankkeita.	
Arviointi- ja oppimiskulttuurin puute	Arviointikäytännöt ovat epäyhtenäisiä, ja oppimiskokemukset jäävät projektiryhmien sisälle.	Valtiovarainministeriö on alkanut vaatia systemaattista hankehyötyjen seuranta, ja Verohallinnossa on kehitetty työkaluja hankkeiden vaikuttavuuden seurantaan.
<b>Edistäjät</b>		
Merkittävät toimintaympäristön muutokset	Toimintaympäristön muutoksia seurataan Verohallinnossa, mutta niihin reagoiminen on vielä hidasta.	Verohallinnon johtoryhmä on päättänyt aloittaa ajankohtaisten ilmiöiden seurannan, ja niiden ympärille on perustettu työryhmiä.
Monimuotoiset ja ideointia tukevat työskentelytilat		Verohallinnon uudet toimitilat Helsingissä tukevat luovaa ajattelua ja verkostoitumista.
Kokeilurahoitus		Verohallinto on ottanut käyttöön innovaatorahoituksen, jota voi hakea kokeiluiden toteuttamiseen ilman raskasta byrokratiaa.

## 6.1 Keskeiset johtopäätökset

Lakimuutokset ovat Verohallinnon kehitystoiminnassa keskeisessä osassa, ja niiden määrään valtion virastolla ei ole juuri vaikutusmahdollisuuksia. Verohallinto on alkanut vaikuttaa lakien valmisteluun aiempaa aktiivisemmin, jotta lakien poliittiset tavoitteet saavutettaisiin toimeenpanon ja vaikuttavuuden näkökulmasta järkevästi. Lakimuutokset voivat merkittävästi sekä edistää että estää tehokasta toimintaa, joten Verohallinnon kannattaa yhä aktiivisemmin jatkaa tätä vaikuttamistyötä. Tyypillisesti muihin ulkoisiin tekijöihin ei Verohallinto voi suoranaisesti vaikuttaa, mutta toimintaympäristön muutosten jatkuva seuranta on tärkeää. Verohallinnon on kyettävä vastaamaan yhteiskunnan muuttuviin odotuksiin, jotta se säilyttää legitimitettinsä ja pystyy toteuttamaan perustehtävänsä moitteetta myös tulevaisuudessa. Uudet ilmiöt, kuten jakamistalous ja lohkoketjuteknologiaan perustuvat digitaaliset valuutat, voivat muuttaa yhteiskunnan rakenteita nopeasti. Julkishallinnon toimijoilta vaaditaan huomattavaa muutoskykyä, jos esimerkiksi perinteiset työnantajat korvautuvat sovellusalustoilla ja eurojen sijasta vaihdanta tapahtuu digitaalisilla valuutoilla.

Perinteisen julkishallinnon hierarkkisesta ja byrokraattisesta paradigmasta on päästävä verkostomaiseen toimintamalliin, jos organisaatio haluaa kyetä reagoimaan joustavasti suuriin toimintaympäristön muutoksiin. Verohallinnossa on tärkeää purkaa hierarkkisuutta ja siilomaisuutta, jotta kehittämiselle ei muodostu turhia raja-aitoja ja osaavat tekijät pääsevät esiin asemastaan riippumatta. Siilomaisuutta on hyvä purkaa tukemalla yhteistyötä ja verkostoitumista niin Verohallinnon sisällä kuin virastojen välillä. Kun

toimintaympäristö muuttuu, perinteinen virastojako ei välttämättä enää palvele yhteiskuntaa parhaalla mahdollisella tavalla, joten joustava yhteistyö virastojen välillä ja myös yksityisten toimijoiden kanssa on tärkeää. Verkostomaisessa organisaatiossa myös päällikkövirastojattelu on hylättävä, ja organisaation johdon on aiempaa vahvemmin luotettava työntekijöiden omaan päätöksentekokykyyn. Johdon keskeisenä tehtävänä on toimia strategisen suunnan määrittäjänä, ja heidän on pyrittävä edistämään luovan ja monipuolisen ajattelun kulttuuria, jotta kehitystoiminta voi olla menestyksekkästä.

Kehittämisesurssit ovat aina rajalliset ja julkisorganisaatioilla on jatkuva tehostamispaine, mikä osaltaan ohjaa kehittämistoimintaa. Jos innovaationäkökulma kaventuu tehostamiskeskeiseksi ja asiakasnäkökulma unohtuu, voi organisaatio päätyä ratkaisuihin, jotka eivät palvele ketään ja jotka näin syövät toiminnan legitimitettä. Verohallinnossa ongelmana on erityisesti henkilöstöresurssien riittävyys kehitystoiminnassa suhteessa kehityshankkeiden määrään. Työntekijöiden aika jakautuu hyvin monelle hankkeelle, mikä johtaa hankkeiden myöhästymisiin ja huonoihin lopputuloksiin. On tärkeää, että niukoilla resursseilla ei pyritä toteuttamaan liikaa hankkeita yhtäaikaisesti. Kun työntekijöillä on aikaa keskittyä hankkeisiin kunnolla, ne saadaan tehokkaasti valmiiksi. Resurssien niukkuudesta huolimatta ideointia ei pitäisi jarrutella, vaan on huolehdittava, että työntekijöillä on muiden töiden ohella aikaa ideoiden kehittelyyn ja pieniin kokeiluihin, jotka eivät välttämättä suoranaisesti liity käynnissä oleviin hankkeisiin. Verohallinnon on hankala vaikuttaa käytössä olevien henkilöresurssien määrään, mutta resurssien allokointi on sen omissa käsissä. Sen sijaan, että työntekijöiden työpanos ripotellaan murusina liian moneen hankkeeseen, pitäisi heille antaa mahdollisuus keskittyä vain pariin hankkeeseen kerralla, jotka tehtäisiin nopeasti ja tehokkaasti valmiiksi.

Työntekijät ovat merkittävä muutosvoima organisaatiossa. Innovaatioiden syntymistä edistää runsas näkökulmien kirjo. Verohallinnon viranhaltijoiden joukko on nykyisellään varsin homogeeninen, ja työntekijät eivät tyypillisesti ole kovinkaan kehittämisorientoituneita. Kuitenkin seuraavan kymmenen vuoden aikana lähes 40 prosenttia virkamiehistä eläköityy, joten Verohallinnolla on hyvä mahdollisuus kasvattaa henkilöstönsä monialaisuutta ja tuoda uudenlaista ajattelua organisaatioon. Rekrytointiin panostamisen ohella on tärkeää, että työntekijöiden kehittämiskyvykkyksiä tuetaan aktiivisesti. Luovuus ei ole vain synnynnäinen ominaisuus, vaan työntekijöitä tulee kouluttaa luovaan ajatteluun. Organisaation prosessien tulee kannustaa työntekijöitä luovuuteen, kokeilemiseen sekä aktiiviseen vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen.

Toiminnan kehittäminen kulkee Verohallinnossa vahvasti lineaarisena prosessina, josta varhaiset kokeilut vielä pääosin puuttuvat. Virallinen kehitysprosessi ei sinänsä estä iteratiivista kehittämistä, mutta kokeilevan kehittämisen käytäntöjä pitäisi aktiivisesti tukea. Hankkeiden toteutusnopeutta pitäisi saada kasvatettua, sillä kun toimintaympäristö muuttuu vauhdilla, niin hitaasti edennyt toteutus saattaa olla jo vanhentunut valmistus-

Organisaatio ei voi uudistua menestyksekkäästi ilman uusia ideoita. Verohallinnossa ideoita muodostuu vähäisesti, ja ne ovat tyypillisesti inkrementaalisia. Jotta voidaan tehdä uusia merkittäviä innovaatioita, tarvitaan paljon ideoita ja niihin varianssia. Verohallinnon on panostettava ideoinnin fasilitointiin ja huolehdittava, että työntekijöillä on riittävästi aikaa ideointiin. Ideointia voidaan myös tukea muun muassa idea- ja palautelaatikoiden avulla, ja ideat on saatava helposti muiden nähtäville, jotta niitä voidaan jalostaa edelleen

ja niiden pohjalta voidaan kehittää uusia ideoita. Verohallinnossa ideointia on kuitenkin nyt pyritty edistämään muun muassa yksittäisillä hackathon-tilaisuuksilla, ja tätä voidaan pitää hyvänä askeleena ideoinnin tukemisessa.

Ideoinnin ohella on tärkeää, että kehittämistä viedään aiempaa kokeilevampaan suuntaan. Verohallinto on ottanut tässä ensiaskeleita, sillä viimeisen vuoden aikana on ollut mahdollista hakea kokeilurahoitusta kehitettävälle ideoilta sekä alueellisia kokeilukulttuurihankkeita on käynnistetty. Tukea ei kuitenkaan ole tarjolla vielä kovinkaan laajalti, ja kehittämishankkeet toteutetaan pääasiallisesti ilman alkuvaiheen kokeiluita. Kokeilemistä pitää siis tukea voimakkaasti, ja ihmisillä pitää olla lupa tehdä kokeiluita ilman raskasta ja byrokraattista hyväksyntäprosessia.

Asiakasosallistaminen on Verohallinnossa vielä varsin pienimuotoista, ja reagoitukyky asiakkaalta tuleviin ideoihin on heikolla tasolla. Kehitystoiminnan riskien pienentämisen ja vaikuttavuuden kasvattamisen näkökulmista Verohallinnon tulisi panostaa asiakasosallistamiseen. Kun käyttäjät ovat jo mukana kehitysprosessin alkuvaiheessa, saadaan todennäköisesti kehitettyä käyttäjien tarpeita vastaavia palveluita. Parhaimmillaan innovointia tapahtuisi myös Verohallinnon ulkopuolella, mutta tämä vaatii aktiivista kansalaisten osallistumismahdollisuuksien tukemista ja avoimia rajapintoja. Kun asiakasosallistamista ja avointa innovointia pyritään edistämään julkishallinnossa, on hyvä pohtia käytettäviä käsitteitä ja niiden soveltuvuutta julkishallintoon. Haastatteluissa tuli ilmi, että yksityisen puolen termit, kuten asiakas, eivät kaikkien mielestä sovi julkishallintoon. Asiakasosallistamisen sijasta voisi olla parempi puhua esimerkiksi kansalaisten osallistamisesta, jotta asiakaslähtöistä toimintaa tukevat uudistukset eivät kohtaaisi muutosvastarintaa käytettävien käsitteiden takia. Tätä aihetta kannattaisi kuitenkin vielä tutkia tarkemmin, sillä asiakaslähtöisyyden vahvistaminen julkishallinnossa on tärkeää.

Hankkeiden vaikuttavuuden arviointi- ja seurantamenetelmät kaipaavat vielä selkeästi kehittämistä Verohallinnossa. Kehityshankkeiden arviointiin ei ole systemaattisia ja yhtenäisiä menetelmiä, mikä vaikeuttaa hankkeiden vertailua ja priorisointia. Myös hankekohtaiset arviointi- ja seurantamittarit tyypillisesti puuttuvat, jolloin kehityshankkeiden tosiasiallista vaikuttavuutta ei voida arvioida, ja vaillinaisten tietojen pohjalta kehitystoiminnan strateginen ohjaaminen on hankalaa. Tällä hetkellä hankkeiden onnistumiset sekä epäonnistumiset jäävät usein vain projektiryhmän sisälle, eikä niistä pyritä laajemmin oppimaan. Verohallinto voisi pyrkiä kehittämään oppimisen kulttuuria, jossa hankkeiden oppimiskokemukset pyrittäisiin levittämään laajasti organisaation tietoon, jolloin niitä voidaan hyödyntää tulevassa kehitystoiminnassa.

## **6.2 Toimintaehdotuksia**

Kehitettäviä osa-alueita on Verohallinnossa paljon tutkimuksen kattamilla alueilla, mikä sinänsä on melko luonnollista, kun kehittämistoimintaa hahmottava TK-prosessikin on ollut käytössä vasta muutaman vuoden ajan. Kaikkia kehitettäviä osa-alueita ei voi priorisoida välittömästi, joten kehitystoiminnan vahvistamisessa on edettävä selkeästi askel kerrallaan. Kuviossa 9 on esitetty seuraavissa kappaleissa käsiteltävien toimintaehdotusten mahdollinen vaiheistus. Vaiheet ovat osin päällekkäisiä ja mutta selvyyden vuoksi ne on jaettu kolmeen tasoon. Kuvion ensimmäisellä tasolla on resurssiallokaatio, työntekijöiden monialaisuus ja kyvykkyudet sekä verkostomainen organisaatio. Toisella tasolla on

ideoinnin, kokeilemisen sekä arvioinnin ja oppimiskulttuurin kehittäminen. Viimeisellä tasolla on asiakasosallistamisen ja avoimen innovoinnin vahvistaminen.



**Kuvio 9 Toimintaehdotusten vaiheistus**

Tällä hetkellä keskeinen pullonkaula Verohallinnon kehitystoiminnassa on resurssien jakautuminen liian monelle hankkeelle samanaikaisesti, mikä estää myös muiden osa-alueiden kehittämistä. Cooperin, Edgettin ja Kleinschmidtin (2000) mukaan huolellinen valmisteluvaihe on keskeisin hankkeen menestystekijä. Resurssiallokaatiota on uudistettava, jotta hankkeen alkuvaiheessa voidaan taata huolellisen valmistelutyön vaatimat riittävät henkilöstöresurssit ja taloudelliset resurssit. Kun tehdään vähemmän kerralla, päästään parempiin lopputuloksiin, virheet vähenevät ja hankkeiden toteutus sujuu nopeammin. Resurssiallokaation uudistaminen ei toki muuta kehitysprosessia menestyksekkääksi hetkessä mutta on sen edellytys.

Toinen keskeinen perusedellytys menestykselliselle innovaatiokulttuurille on työntekijöiden kehittämiskyvykkyyksien ja monialaisuuden vahvistaminen. Kun virkamiehiä eläköityy kiihtyvällä tahdilla, on pyrittävä palkkaamaan monipuolisesti erilaista osaamista ja luovia tekijöitä. Verohallinnossa työurat ovat tyypillisesti pitkiä, mikä korostaa huolellisen rekrytoinnin merkitystä. Jotta työntekijöiden kyvykkyyksiä voidaan hyödyntää tehokkaasti, Verohallinnon on tuettava työntekijöiden liikkuvuutta ja verkostoitumista. Tämä taas vaatii organisaatiolta joustavuutta ja verkostomaisia toimintatapoja perinteisen hierarkkisuuden sijasta. Resurssiallokaation uudistaminen, työntekijöiden monialaisuuden vahvistaminen ja organisaatorakenteen joustavoittaminen vaatii strategista tukea niin organisaation johdolta kuin myös korkeammilta julkishallinnon tasoilta. Homogeenisen työntekijäjoukon monialaistuminen ja verkostomaisen organisaatorakenteen kehittäminen ovat luonteeltaan pitkiä prosesseja. Sen sijaan resurssien hajautumiseen liian moneen hankkeeseen yhtäaikaisesti pystytään vaikuttamaan selvästi nopeammalla aikataululla.

Hankkeiden valmistelua, kokeilukulttuuria, asiakaslähtöisyyttä ja hankearviointia on vaikea ajaa osaksi organisaation kulttuuria, mikäli virkamiesten aika on hajautunut liian moneen hankkeeseen kerrallaan ja valmistelutyöhön ei ehditä panostaa. Kun resurssiallokaatio on kunnossa, on helpompaa myös rakentaa toimivaa innovaatioekosysteemiä. Organisaation kehitystoiminnan resursseja ei tarvitse välttämättä kasvattaa, vaan huolellisen valmistelun avulla hankkeen toteutusvaihe tehostuu ja tarve virheiden

korjailulle vähenee. Verohallinnossa ideointia ja kokeilukulttuuria pitää tukea voimakkaasti, jotta saataisiin riittävästi ideoita poikkeuksellisen hyvien ideoiden löytämiseksi ja toisaalta karsittua huonot ideat jo kauan ennen täysimittaista toteutusvaihetta. Näiden ohessa hankearviointia tulee kehittää, jotta kehitystoiminnan tuloksellisuutta voidaan ylipäänsä seurata. Kun kehittämisprosessin alkuvaihe toteutetaan huolella, hankkeet ovat hyvin määriteltäviä, jolloin niiden onnistumistodennäköisyys kasvaa ja ne valmistuvat ajallaan.

Asiakaslähtöisyyteen ja avoimeen innovointiin on myös tärkeää panostaa, mutta toimivan kehitysprosessin perusedellytysten on oltava ensin kunnossa. Jos ideoinnin ja kokeilemisen perusteetkaan eivät ole hallussa, on kansalaisia hankala osallistaa kehittämisprosessiin. Yhteiskehittäminen, jossa kansalaiset ovat aidosti mukana, ei onnistu ilman kyvykkäitä fasilitaattoreita ja verkostomaista organisaatorakennetta. Jos organisaatio ei kykene joustavasti reagoimaan ulkopuolelta tuleviin ideoihin tai ei kykene tulkitsemaan kansalaisten todellisia tarpeita, asiakasosallistamisen hyödyt jäävät vähäisiksi. Kun organisaation omia kehittämiskyvykkyyksiä ja kehittämisprosessin valmisteluvaihetta on saatu vahvistettua, voidaan asiakasosallistamista ja avointa innovointia alkaa edistää laajemmin. Asiakasosallistamisen avulla kehitettävät ratkaisut saadaan paremmin vastaamaan todellisia tarpeita. Organisaation sisäisin kyvyin ja resurssein voidaan keksiä ja kehittää vain rajallinen määrä ratkaisuja. Avoimen innovoinnin ja kansalaiskehittämisen kautta mahdollisten ratkaisujen kirjo laajenee merkittävästi, ja parhaimmillaan kehittämistä voi tapahtua myös osittain ilman organisaation aktiivista panosta. Menestyksellisen innovaatiokulttuurin luominen vaatii useita vuosia, mutta siihen panostaminen kannattaa varmasti.

Menestyksenkäs innovaatiokulttuuri vaatii asiakaslähtöisyyttä ja aktiivista kansalaisten osallistamista kehittämiseen. Organisaation rakenteiden, resursoinnin, työntekijöiden kyvykkyyksien ja kehitysprosessien on kuitenkin oltava kunnossa, jotta kehittämistä voidaan tehdä aidosti kansalaisten tarpeisiin perustuen. Rakenteiden, toimintatapojen ja ajattelumallien uudistaminen vaatii useiden vuosien pitkäjänteistä työtä, eikä kaikkia muutoksia voi tehdä kerralla. Julkinen sektori on olemassa kansalaisia varten, ja sen rakenteiden tulee tehokkaasti tukea kansalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Mikäli julkisorganisaatiot eivät kykene vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja sitä kautta muovautuviin kansalaisten odotuksiin, ne saattavat menettää relevanssinsa ja legitimitetinsä. Toimivan innovaatiokulttuurin ja joustavan organisaatorakenteen avulla julkisen sektorin toimijat voivat kuitenkin löytää aiempaa parempia tapoja edistää kansalaisten hyvinvointia, ja tällä tavoin yhä kasvattaa merkitystään yhteiskunnassa.

## LÄHTEET

- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public money and management*, 25(1), 51-56.
- Alexander, C. (1964). *Notes on the synthesis of form*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Artto, K., Martinsuo, M., & Kujala, J. (2008). *Projektiliiketoiminta*. 2. painos. Helsinki: WSOY.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G., & Voorberg, W. H. (2013). From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Bessant, J. (2005). Enabling continuous and discontinuous innovation: Learning from the private sector. *Public Money and Management*, 25(1), 35-42.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2(3), 310-319.
- Brown, T. (2009). *Change by design*. New York: HarperCollins Publishers.
- Buchanan, R. (1992). Wicked problems in design thinking. *Design issues*, 8(2), 5-21.
- Buchanan, R. (2008). Introduction: design and organizational change. *Design issues*, 24(1), 2-9.
- Buijs, J. (2003). Modelling product innovation processes, from linear logic to circular chaos. *Creativity and innovation management*, 12(2), 76-93.
- Chapman, J. (2002). *System failure: Why governments must learn to think differently*. Lontoo: Demos.
- Cooper, R. G. (2008). Perspective: The Stage-Gate idea-to-launch process—update, what's new, and NexGen systems. *Journal Of Product Innovation Management*, 25(3), 213-232.
- Cooper, R. G., Edgett, S. J., & Kleinschmidt, E. J. (2000). New problems, new solutions: making portfolio management more effective. *Research-Technology Management*, 43(2), 18-33.
- Cooper, R. G., & Kleinschmidt, E. J. (1987). New products: what separates winners from losers? *Journal of product innovation management*, 4(3), 169-184.
- Day, G. S. (2007). Is it real? Can we win? Is it worth doing? *Harvard business review*, 85(12), 110-120.

- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146–166.
- Eggers, W., & Singh, S. (2009). *The public innovator's playbook: Nurturing bold ideas in government*. Deloitte Research.
- Engeström, Y. (2004). *Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä*. Tampere: Vastapaino.
- Faehnle, M., Immonen, H., Mäenpää, P., Nylund, M., & Träskman, T. (2016). *Jakamistalous ja verotus: Eväitä yhteiskunnalliseen keskusteluun*. Arcada Working Papers 4/2016. Helsinki: Arcada.
- Gillinson, S., Horne, M., & Baeck, P. (2010). *Radical Efficiency: Different, better, lower cost public services*. Lontoo: NESTA.
- Goldenberg, J., & Mazursky, D. (2002). *Creativity in product innovation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hilgers, D., & Ihl, C. (2010). Citizensourcing: Applying the concept of open innovation to the public sector. *The International Journal of Public Participation*, 4(1), 67-88.
- Hyysalo, S. (2009). *Käyttäjä tuotekehityksessä. Tieto, tutkimus, menetelmät*. Helsinki: Taideteollinen korkeakoulu.
- Hämäläinen, H. (2005). Innovaatiotoiminnalla ratkaisuja hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden haasteisiin. *Yhteiskuntapolitiikka*, 70(2), 197-204.
- INUSE Research Group. (2015). *Codesign journey planner – Approaches overview*. <http://codesign.inuse.fi/approaches>. [viitattu: 15.8.2016].
- Johansson-Sköldberg, U., Woodilla, J., & Çetinkaya, M. (2013). Design thinking: past, present and possible futures. *Creativity and Innovation Management*, 22(2), 121-146.
- Kimbell, L. (2011). Rethinking design thinking: Part I. *Design and Culture*, 3(3), 285-306.
- Koch, P., & Hauknes, J. (2005). *On innovation in the public sector*. Publin report No. D20. Oslo: NIFU.
- Kurronen, J. (2015). *Muotoilu osana julkisen sektorin innovointia*. Teoksessa: Jyrämä, A. & Mattelmäki, T. (toim.) *Palvelumuotoilu saapuu verkostojen kaupunkiin*. Helsinki: Aalto ARTS Books. 29-51.
- Langergaard, L. L. (2012). *Innovating the publicness of the public sector: a critical, philosophical discussion of public sector innovation*. Ph.D. thesis. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

- Lovio, R., & Kivisaari, S. (2010). Julkisen sektorin innovaatiot ja innovaatiotoiminta – Katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen. VTT Tiedotteita 2540. Espoo: VTT
- Martinsuo, M., Aalto, T., & Artto, K. A. (2003). Projektisalkun johtaminen: Tuotekehitysprojektien valinta ja strateginen ohjaus. Helsinki: Metalliteollisuuden kustannus.
- Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Cambridge, MA: Harvard university press.
- Mulgan, G. (2014). Design in public and social innovation: what works and what could work better. Lontoo: NESTA.
- Newman, J., Raine, J., & Skelcher, C. (2001). Developments: Transforming local government: Innovation and modernization. *Public Money and Management*, 21(2), 61-68.
- Osborne, S.P. & Brown, L. (2013). Introduction: innovation in public services. Teoksessa: Osborne, S.P. & Brown, L. (toim.) *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 1-11.
- Paasio, P. (2006). Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. *Hallinnon tutkimus*, 25(3), 92-107.
- Pakarinen, A. (2014). Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun arviointi. Tarkastusmuistio. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Pollitt, C. (2016). Be prepared? An outside-in perspective on the future public sector in Europe. *Public Policy and Administration*, 31(1), 3-28.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2000). Co-opting customer competence. *Harvard business review*, 78(1), 79-90.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). The future of competition: Co-creating unique value with customers. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Rowe, P. G. (1991). Design thinking. Cambridge, MA: MIT Press.
- Sanders, E. B. N., & Stappers, P. J. (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *Co-design*, 4(1), 5-18.
- Schwaber, K. (2004). Agile project management with Scrum. Redmond, WA: Microsoft press.
- Seppälä, P., Salonen-Nummi, S., Lepistö, T. & Mäkitalo-Keinonen, T. (2016). Miten ohjata uudistavaa yhteiskehittämistä? Teoksessa: Lappalainen, I., Ahonen, T., Nuutinen, M., Valjakka, T. & Talja, H. (toim.) *Arvonluonnin muutoksen aakkoset – arvot, arki ja arvostus*. Espoo: VTT. 38-42.
- Simon, H. A. (1996). The sciences of the artificial. 3. painos. Cambridge, MA: MIT press.
- Sjöblom, S. (2016). Ikäihmisten yhteisöllinen perhehoito seniorien perhehoitokylässä. Esitys. <https://www.innokyla.fi/web/malli2675510>. [viitattu: 20.8.2016].



- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2016). Työvoimatutkimus, kesäkuu 2016. Liitetaulukko 9. Työlliset työnantajasektorin mukaan 2015/06–2016/06, 15–74-vuotiaat. Helsinki: Tilastokeskus.  
[http://www.stat.fi/til/tyti/2016/06/tyti\\_2016\\_06\\_2016-07-26\\_tau\\_009\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tyti/2016/06/tyti_2016_06_2016-07-26_tau_009_fi.html). [viitattu: 11.8.2016].
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868.
- Terwiesch, C., & Ulrich, K. T. (2009). *Innovation tournaments: Creating and selecting exceptional opportunities*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- TNS Gallup. (2015). Verohallinnon asiakastutkimus 2015. Espoo: TNS Gallup.
- Ulrich, K. T., & Eppinger, S. D. (2012). *Product Design and Development*. 5. painos. New York: McGraw-Hill.
- Valtioneuvoston kanslia (VNK). (2014). Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmista vuosille 2015–2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2013). Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus. Tuloksellisuustarkastuskertomus 5/2013. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2014). Valtiovarainministeriön säädösvalmistelun arviointi. Tuloksellisuustarkastuskertomus 9/2014. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2016). Digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen ja tuotanto. Tuloksellisuustarkastuskertomus 6/2016. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Valtiovarainministeriö. (2016). Valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välinen tulossopimus vuodelle 2016 sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2017–2019. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). Introduction: public administration reforms in Europe. Teoksessa: Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Bezes, P. (toim.) *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Cheltenham: Edward Elgar. 1-11.
- Verohallinto. (2016a). Verohallinnon vuosikertomus 2015. Helsinki: Verohallinto. <http://verohallinto-vuosikertomus-2015.24mags.com>. [viitattu 11.8.2016].
- Verohallinto. (2016b). Verohallinnon konsernitason ohjaus- ja johtamisjärjestelmä. Helsinki: Verohallinto
- Vigoda, E. (2002). From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public administration review*, 62(5), 527-540.
- Virtanen, M. (2005). Sosiaaliset innovaatiot. *Yhteiskuntapolitiikka* 70 (2), 119-120.

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>Käytetyt värikoodit:</b> <b>Ylijohdajat yms.</b> <b>Laatupääällikkö</b> <b>Kehittämispääälliköt yms.</b> <b>Asiantuntijat yms.</b> <b>Omat huomiot</b>	<b>Käytetyt lyhenteet:</b> ESOI = Esikunta- ja oikeusyksikkö HEVE = Henkilöverotusyksikkö htp = henkilötöypäivä htv = henkilötöyvuosi LISU = liiketoimintasuunnittelu OKY = ohjaus- ja kehittämisyksikkö TIHA = Tietohallintoyksikkö VH = Verohallinto VKY = Veronkantoysikkö VM = Valtiovarainministeriö VTV = Valtiontalouden tarkastusvirasto YVETA = Yritysverotusyksikkö			
ORGANISAATION ULKOISET TEKIJÄT				
	Lait/säädökset hidastavat/estävät muutosten läpivientiä (Langergaard 2012:173; Kurrnen 2015:33; Bason 2010:15)	VH alkanut vaikuttaa aiempaa aktiivisemmin lakien valmisteluun: "Kun [nimi] tuli pääjohtajaksi, se tuli mulle näkyviin ekaa kertaa mun uralla, että ollaan jotain mieltä ja kerrotaan se avoimemmin. -- Ja siitä ruvettiin miettimään, että miten tätä lakia voisi muuttaa sillä tavalla, että kuitenkin se perimmäinen poliittinen tavoite siellä saavutetaan."  RAKSI-hankeesta olisi jo ajatus kuinka pitäisi kehittää, mutta kun pitäisi muuttaa lakia	Lainsäädäntö estää kehitystä: "Ehkä ne asiat joihin me voidaan ite vaikuttaa on myös sellaisia, jotka muuttuu. Sitten on lainsäädäntö, joka junnaa siellä ja jonka kanssa me vähä lyödään välillä päätä seinään. Että näin niinkun mennään vaan, kun laki sanoo näin, niin meidän on tehtävä näin."  VH alkanut vaikuttaa aiempaa aktiivisemmin lakien valmisteluun: "Siinä (Valmis-hankeessa) me mun mielestä tehdään varmaan ekaa kertaa aktiivisesti myös itse sitä vaikuttamista sinne lakipuolelle. Toki ollaan aina annettu, toki aina oltu mukana, mutta mun mielestä nyt ollaan mukana ihan eri tavalla."	VTV:n verotarkastustoiminnan tuloksellisuusraportti: Verolainsäädännössä on esteitä tulokselliselle verotarkastustoiminnalle. (VTV 2013:81-84)
Poliittisen paineen kasvu & arvioinnin lisääntyminen (Koch & Hauknes 2005:44–45)	Poliitiikan/julkisuuden vaikutus: pelätään muutoksia, joilla voi olla negatiivisia vaikutuksia. Erityisesti pelätään negatiivista mediahuomiota. (Koch & Hauknes 2005:41)  Poliitikot ajoittain suosivat lyhytaikaista positiivista mediahuomiota pitkällä aikavälillä tehokkaampien ratkaisujen sijasta (Bason 2010:15)	Poliittinen ohjaus: "Se on niin tempoilevaa ja neijä vuottakin, kun hallitukset vaikka istuu ja ne vaikka toisena tai kolmantena vuonna tekee jonkun muutoksen, sen läpivienti meidän järjestelmissä on kestänyt niin pitkään, että se ei tuota mitään. -- RAKSI, valvonnallinen epäonnistuminen, mielestäni, ei oo tuottanut läheskään sitä mitä kuvitellaan"  Poliitiikan vaikutus lakimuutoshankeisiin: RAKSI-hanke muuttui moneen kertaan / RAKSI&M1SS-hankkeiden vaatimukset muuttuneet moneen kertaan  Mediahuomio vaikuttaa toteutettaviksi valittaviin hankkeisiin	Hallitusohjelmassa vahvoja digitalisaatiokannanottoja. Toisaalta käytännön kehittämistoiminnassa pakolliset hankkeet ajavat edelle.	Poliitiikan vaikutus lakimuutoshankeisiin: Verovelkarekisteriä ei toteutettu VH:n kannalta hyödyllisesti.  VM on alkanut vaatia erillisrahoitusta saaneiden hankkeiden hyötyjen systemaattista seurantaa.  VTV:n raportti korostaa arvioinnin kehittämistarvetta valtionhallinnossa (VTV 2016)
Yleinen tehostamistarve "pakottaa" innovointiin (Koch & Hauknes 2005:44)	Kustannuspaineen korostaminen kaventaa innovaationäkökulmaa (Lovio & Kivisaari 2010:38)	"Et nykyään se käski on, et miten me saatais asiakkaat sähköisiin palveluihin." (kustannuspaineen takia)  "Syy miks meillä on tullut paljon näitä kehittämisaloitteita, vaikka linjaus on, ettei nykyjärjestelmiä saa kehittää, on se kun htv:t laskee ja pitää saada tehoja irti."  "Täällä on tavallaan tehostamisvaatimus tai muutospaine on olemassa, että pitää tehostaa, ja on läpinäkyvää tai ainakin moni asia on läpinäkyvää. Että se on järkevää se tekeminen, se tulee sillain julkissektorilla toimiessa vähän väkisin. -- se ohjaa tekemään oikeita asioita."  "Kun se absoluuttinen htv-määrä lähtee joka vuosi, rahat siitä, porukka siitä. Niin pakko miettiä, miten se palvelu olis asiakkaille siedettävällä tasolla, valvonta olis siedettävällä tasolla, ja että ihmiset tulis jotenkin toimeen täällä. Mä väittäisin, että se menee siinä järjestyksessä, vaikka sanottais mitä juhlapuheissa ja vaikka voitettais mitä palvelupalkintoja, kehittämisen resurssit menee eri suuntaan."  "Tavoitteet on niin hyvin euromääräisiä ja sitten on niin kova resurssivähennystarve. Niin varmaan se sieltä sitten tulee, että tehdään sitten niitä, joista pystytään se hyöty näyttämään nimenomaan niinä euroina."	"Nyt näissä meidän kehittämisen ohjaavana tekijänä on se ROI-laskelma, yksi niistä kuvioista on se, että pitää semmoisia takaisinmaksu- tai tuottavuuspohdintoja tehdä. Niistä puuttuu asiakaskulma vielä ainakin tällä hetkellä, että miten me priorisoidaan. Nyt meillä ei ole oikein sellaista laskukaavaa, että priorisoinnissa kärkeen pääsisi sellainen asia, mistä on asiakkaalle paljon hyötyä, mutta VH:lle ei."	"Vaikka joskus meillä puhuttiinkin, ettei pääpainon pitäisi olla tuottavuudessa, vaan vaikuttavuudessa, mutta kyllä se nyt kääntyy taas. Kun htv:t laskee niin rajusti, että meidän on pakko miettiä nimenomaan sellaisia kehittämiskeinoja, millä me jatkossa pystytään selviämään vähemmällä htv-panoksilla"
Merkittävät toimintaympäristön muutokset (Bason 2010:11-14)			"Tosi hyvänä pidän sitä, että meillä on tiettyjä ilmiöitä ruvettu seuraamaan, että on nimetty kummeja ylijohdajista, että tää seuraa tätä ja toi tota."  "Nyt digitalisaatio on vähän samanlainen asia (kuin internetin tulo aikanaan), jos sä et internetiä ja muita digitalisaation tuomia asioita ota huomioon, niin liiketoiminnassa se voi olla vaaraksi."	Toimintaympäristöanalyysiä (PESTLE) tehdään, mutta sille ei ole tilausta ainakaan johdossa, vaikka sitä kautta voisi määrittää kehittämisen suuria linjoja (ESOI:n työyhteisöpäivä)

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
Uudet tekniset ratkaisut (Bason 2010:13; Koch & Hauknes 2005:44–45)	Teknisten ratkaisujen puute (Koch & Hauknes 2005:44)	"Tällä hetkellä teknologian hinta lähestyy nollaa, se ei todellaan ole sitä vielä, me maksetaan ihan käsittämättömän määrä siitä, että laitteisto pysyy pystyssä, mutta se lähestyy kiihtyvällä vauhdilla sitä nollaa. Ja se tieto on kaikilla käytettävissä, että mitä voidaan tehdä sen perusteella ja sekin alkaa olla, että verkostoitua voi mistä tahansa."	Kehittäminen tapahtuu tekniikan ehdoilla: "Se on paljon se tekniikka, mikä sanelee sitä kehittämistä. -- Meillä voi olla jo sitten niitä tosi lennokkaitakin ajatuksia, ja kun me mukamas ainakin ollaan tosi hyvin kartalla, että mitä ne asiakkaat puuhastelee ja mitä ne haluaa meiltä. Sitten se toteutus onkin, että eiks tää nyt tänä päivänä ookaan ihan helppoa ja vaivatonta tehdä tämmönen."	
Kansalaisten kasvavat odotukset julkisia palveluja kohtaan (Albury 2005:51; Bason 2010:12)	(Oletettu) Yleinen kansalaisten vastustus muutoksia kohtaan (Koch & Hauknes 2005:43)	"Se ulkopuoleinen paine on koko ajan suurempi ja suurempi, koska kohta sä voit hoitaa kaikki yksinkertaisilla apeilla, monimutkaisetkin asiat niin just siihen sun tilanteeseen personoidusti. Niin se oletus on, että sä pystyt tekeen myös nää veroasiat sillä tavalla."		
			Valtion budjetointi/rahoituskuviot pidentää suunnittelusykliä: LISU-kierroksen ja projektin käynnistymisen välissä vuosi aikaa	Valtion budjetointi/rahoituskuviot pidentää suunnittelusykliä: "VM haluais hirveen tarkkoja hyötyarviointeja ja ikään kuin pitäisi tietää projektin tuotokset, vaikka ollaan vasta pohtimassa tavoitteita"  VTV:n raporteissa nousee esiin rahoituksen ketjutus ja monimutkaisuus

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
ORGANISAATION SISÄISET TEKIJÄT				
Verkostomainen organisaatiomalli (Hartley 2005; Vigoda 2002)	"Perinteinen" hierarkkinen / byrokraattinen organisaatiomalli (Hartley 2005; Vigoda 2002; Bason 2010:16)	<p>"Ongelma tulee enemmän siitä sellaisesta pyramidimallista. Että meillä asiat pitää viedä ensinnäkin moneen paikkaan päätettäväksi tai keskusteltavaksi ennen kuin ne voidaan päättää. Ja sitten hirveenkin pienet asiat viedään kauheen korkeelle, että siellä tulee sellaisia suppiloita tai pullonkauloja siinä."</p> <p>"Pitää olla tietyt tyypit aina tai tietyt foorumit ja niistä tulee sitten tällaiset pullonkaulat ja niistä tulee sitten semmoisia erilaisia sprinttejä, niinkun negatiivisessa mielessä. Juostaan ne välit ja sitten se että eihän näillä projektiporukoilla ole hirveesti valtaa ja itsenäisyyttä siinä tekemisessä, että se viedään sinne ohjausryhmälle ja viedään johonkin toiseen ja kolmanteenkin paikkaan. Että sellaista luottoa siihen, että siellä tehtäis ilman jotain päätöksentekokeilimia, niin ei ole. Että hyvin pienistä asioista nostetaan vielä ylöspäin."</p> <p>"Ihan sama missä oppimis- tai osaamiskeskussissa ihmiset on eli niissä funktion organisaatioissa. Tärkeintä on että tehtäisiin yhteistyötä ja toiminta olisi sillä tavalla läpinäkyvää ja ymmärrettävää muille, kommunikoidaisiin asioista. – Osaks se vielä ajattelussa näkyy, että se menee organisaatioyksikön osaksi. Että välillä se haittaa, että sun pitää jotain titteillä, että sä voit olla jotain mieltä. Sen ei välttämättä tarteits olla noin. Sä voit tulla ihan mistä tahansa toimistosta ja sulla voi olla hyvät mielipiteet ja hyvä kokemus, eikä sen pitäisi haitata."</p> <p>"Johtaminen perustuu prosessiohjaukseen, vanhanaikaista, pitäisi uudistaa. – – Asiantuntijaorganisaatiota ei voi johtaa kuin tehdaslinjastoa."</p> <p>"Ja diggaan tosi paljon täällä, että aivan mahtava toimintaympäristönä, että niinku tosi makeeta, että mahdollista tehdä kaikenlaista. – – No mä oon ollut tosi tyytyväinen, että organisaationa sillä tavalla ennakkoluuloton monin paikoin, että hyvillä perusteluilla saa kuitenkin läpi tai ainakin jonkun joon, mutta toki se viimeinen runtaus saattaa sitten jäädä tekemättä."</p>	<p>Valmisteltu kehityshanke etenemässä ICT-ryhmään, pääjohtaja pysäyttääkin hankkeen "[nimi] vihelsikin pelin poikki eilen, me ei välttämättä toteutetakaan tätä."</p> <p>"Kulttuuri yksityiseen puoleen verrattuna on hyvin erilainen, ihan työkuultuuri. Ja se on monessa asiassa ehkä enimmäkseen negatiivinen. – – onhan tämä paljon järempi (viittaa voimakkaaseen muutosvastarintaan), kuin mitä yksityisellä puolella on."</p> <p>Pitkän tähtäimen kehittäminen on organisaation ylempien tasojen tehtävä. Alempi henkilöstö ei siihen pysty.</p> <p>Verkostomaisuus nähdään tavoiteltavana, mutta haasteellisenä: "Ollaan kutsuttu aina tietyt, pieni asiakasryhmä juttelemaan jostain asiasta, että hei me oltais tällaista pohtimassa ja kehittämässä, niin tuu sanoon sun mielipide, että se on niinkun hyvä piirre kyllä. Mutta sellaiseen säännölliseen tai verkostoissa toimimiseen, niin mä luulen, et se on kaikilla toi sama ongelma. Että sitä on vähän vaikee hallinnoida tai miettiä mikä siellä on tärkeätä. Jos on sellainen vellova keskustelu, missä on paljon sidosryhmiä tai osallistujia, niin mistä sä tiedät mikä siellä on tärkeintä, ja löytyykö joku kumppani sieltä sulle, että ruvetaanko hei kimpassa työstään tätä eteenpäin."</p>	<p>Yksi ylijohdaja nostaa esiin pääjohtajan vahvan roolin kehitystoiminnan linjausten muutoksissa.</p> <p>Pääjohtajan vahva merkitys nousee esiin, kun laatupääliikkö kuvailee pääasiallisia ideoiden lähteitä.</p>
	<p>Julkisorganisaatiot ovat tyypillisesti suuria ja rakenteeltaan kompleksisia (johtaa helposti siiloutumiseen) (Koch &amp; Hauknes 2005:40)</p> <p>Hajautettu hallintorakenne voi estää innovaatioiden leviämistä (Hartley 2005:27)</p> <p>Julkisorganisaatioiden väliset tiukat rajat estävät innovaatioiden leviämistä (Eggers &amp; Singh 2009:28)</p>	<p><b>Yksiköiden hankkeiden valmisteluun liittyvät toimintatavat poikkeavat ajoittain merkittävästi toisistaan, vaikka periaatteessa noudatetaan yhteistä prosessia.</b></p> <p>"Nyt me katotaan vielä hirveen paljon virasto virasto virasto. Eikä sillein että yhteiskunnalle (virastot yhteistyössä) tuotetaan jotain."</p> <p>Aiemmin oli alueelliset virastot, hyvä että päästy valtakunnalliseen verohallintoon. Toimialajaottelu aiheuttaa kuitenkin raja-aitoja - erilaiset toimintatavat ja menettelyt, hankala verkostoitua.</p> <p>"Mä oon paljon tuolla toimistoissa pyörinyt, niin kyllä se on verotoimistojen arjessa aika kaukana täältä norsunluutornista. Ihan niinkun persoonina ihmiset on, että voi olla joskus vähän vaikee kuvitella, että okei, että tässähan ollaan samantaisia ihmisiä kaikki."</p>	<p>Kehittäminen menee liian vahvasti prosesseittain. Kehittämispääliikkö yrittää toimia linkkinä prosessien välillä.</p> <p>Projektien valmisteluun kosketuksissa hyvin laaja joukko ihmisiä: valmistelijat, prosessien yhteistyöryhmät, prosessiryhmät</p> <p>"Semmoinen luottamus yksiköiden välillä tuntuu täydellisesti puuttuvan, että jokainen yksikkö nähään sitten joko idiootteina tai vihollisina – kärjistetyt jälleen kerran."</p> <p>"Ite kun oon YVETAssa ja vedän projektia, joka kuitenkin pääasiallisesti tulee näille HEVEN asiakkaille. – – Minä hoidan kyllä sitä prosessia ja vien sitä hanketta eteenpäin, mutta ehkä sellainen sitoutuminen voi olla vähän hankalaa."</p> <p>Hankevalmistelu menee hyvin monen tahon kautta, mutta kaikilla on erilainen tilannekuva / tieto hankkeesta ei kuitenkaan kulje kaikille tahoille.</p>	<p>Vahvat pääyksiköt HEVE, YVETA ja VKY – hyvin erilaisia toimintatapoja. Organisaatio jaettu myös prosesseihin, jotka eivät seuraa yksikkörajajoja – merkittäviä kehitystoiminnassa</p> <p>"Me ei enää paljon pystytäk tekemään yksin Verohallintona, vaan meidän pitäisi avautua ulospäin ja miettiä mitä yhdessä tehdään valtionhallinnossa muiden viranomaisten kanssa. Et me ei ehkä voida enää ajatella niin sisäsyntyisesti, kuin me ollaan tähän asti tehty."</p>
	Kehitystoiminnan liiallinen keskittyminen sisäisten prosessien kehittämiseen (Bason 2010:15)	Kehittäminen pääosin pakollisia lakimuutoksia ja pientä "vuosiuuhtoa"	<p>Kehittäminen menee liian vahvasti prosesseittain. Kehittämispääliikkö yrittää toimia linkkinä prosessien välillä.</p> <p>Ideat keskittyvät oman prosessin kehittämiseen. "Mulla itellä niitä (ideoita) syntyy niin, että sä tunnet sen prosessin niin hyvin, että sä siinä ehkä löydät niitä, että hei miks me ei voida. – – Kyllä se enemmän painottuu siihen omaan. Siinäkin on varmasti jo niin paljon työmaata, että ehkä omat resurssit ei riittäisi niiden muiden."</p>	"Me ei enää paljon pystytäk tekemään yksin Verohallintona, vaan meidän pitäisi avautua ulospäin ja miettiä mitä yhdessä tehdään valtionhallinnossa muiden viranomaisten kanssa. Et me ei ehkä voida enää ajatella niin sisäsyntyisesti, kuin me ollaan tähän asti tehty."

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
		Aiemmin TIHA määritteli ja teki reunaehdot kehittämiselle, nyt se on selkeämmin tukitoimintaa.	IT-puolella liikaa valtaa kehityshankkeiden läpimenossa "Mutta mä ihmettelen, että jos me YVETAssa halutaan joku hanke tehdä, ja se olisi meille äärimmäisen tärkeä, ja me ei saada TIHAa vakuutettua siitä, niin ne pystyy ampumaan sen alas. Ja se on minusta outo asia."  TIHA määrittää vahvasti kehittämistyötä: "Me yritetään enemmänkin keskittyä siihen, että me oltais niiden asiakkaiden ajantasalla, että mitä siinä niiden pöydällä pyörii. Ja sitten me luotetaan siinä teknologiassa sitten meidän TIHAan, ja tavallaan siinä tuleekin välillä haasteita. Meillä voi olla jo sitten niitä tosi lennokkaitakin ajatuksia, ja kun me mukamas ollaan tosi hyvin kartalla, että mitä ne asiakkaat puuhastelee ja mitä ne haluaa meiltä. Sitten se toteutus onkin, että eiks tää nyt tänä päivänä ookaan ihan helppoa ja vaivatonta tehdä tällainen. Ne nyt vaan ilmoittaa siellä jotain tollasta, että me saadaan toi (jotain ei niin edistynyttä)"	Kehitysbudjetti on keskitetty Tietohallinnolle. Pääyksiköillä ei omia kehitysbudjetteja tietojärjestelmäkehitykseen: "ICT-rahasta ei niin välitetä, kunhan menee läpi, niin hyvä"  ICT-vetoisuus: kehitysbudjetit TIHA:lla ICT-ryhmä keskeinen päätöksentekijä kehitystoiminnassa ICT-kustannukset vahvasti määrittävä tekijä hankkeiden valinnassa
	Riskien välttämisen kulttuuri (Bekkers ym. 2013:19–20; Koch & Hauknes 2005:40–41; Albury 2005:54)	VH:n työntekijät hyvin tunnollisia ja varmistelevia: "Siinä oli tehty OKY-jen väelle persoonallisuusanalyysiä ja sieltä nousi se tunnollisuus voimakkaasti, ja sehän on meillä tällainen ihan terveysriski täällä. Se tulee aina henkilöstötutkimuksissa täällä, että me halutaan varmistella loppuun saakka kaikkea ja me halutaan hirveesti ohjeita. Me halutaan varman päälle ohjeiden mukaan pelata, mikä meidän toiminnalle on ihan ookoo."		Riskien välttely kuuluu perusluonteeltaan toimintaan, mutta senhän pitäisi olla ajurina tässä (kokeilukulttuurille), kun kokeilemalla suurien epäonnistumisten mahdollisuuksia pienennetään.
Avoimuus kehitystoiminnassa pienentää riskejä (Gillinson ym. 2010:51)		Läpinäkyvyyttä muiden hankkeisiin on heikosti. "Ihan pelkästään se, että näkis, mitkä ne tavoitteet on per projekti ja miten ne edistyy ja mistä ne valinnat tehdään, niin edes Salkku ei oo ajantasalla, edes niiden osalta, mitkä on sovittu, että ne pidetään."  Muiden ideat eivät tule näkyväksi.	"Kun ne (hankeaihiot) sinne Salkkuun siirretään se oikeastaan katoaa se näkyvyys, että mitä sen jälkeen, että ehkä se loppupää siitä prosessista voisi olla avoimempikin"  "Tää ei oo läpinäkyvää ja avointa se kehitysprosessi."	
Innovaatiokulttuuri, jossa innovointia ei koeta "oikean" työn esteenä (Eggers & Singh 2009:124; Bason 2010:120)	Taipumus tyytyä vakiintuneisiin ratkaisuihin & muutokset koetaan häiriönä organisaation toiminnalle (Koch & Hauknes 2005:40; Bason 2010:120)  Asiantuntijoiden roolin muuttuessa kohdattava muutosvastarinta (Kurronen 2015:42; Koch & Hauknes 2005:42)	Vanhvoja malleja/järjestelmiä halutaan uudistaa hyvin varovaisesti: "Yleisesti ottaen toi kehitystyö on sille hankalaa, kun tosi moni aattelee niin, että jos on vanha malli, niin muokataan sitä, kun mun mielestä on parempi aloittaa puhtaalta pöydältä, että siellä ei ole niitä vanhoja juttuja taakkana."	Kehittämistä tehdään ohjaus- ja kehittämisyksiköissään "oman toimen ohella"  Innovointia ja ideointia nostettu aiempaa enemmän esille (ilmeisesti ainakin YVETA:n johtoryhmässä) viime syksystä alkaen.  "Ihan muutosvastarintana, että mikään ei saisi muuttua koskaan. Enkä puhu mitenkään pienissä määrin, vaan että mitään ei saisi muuttua koskaan." (tilanne on parantunut viime vuosina)  "Jos tänne nuorena kaverina tuut, ja sä käyt tuon putken kymmenen vuotta, niin se on varmasti sinusta se viimeinenkin kokeilunhalu niistetty pois." (tilanne on parantunut viime vuosina)  "Meillä se kehittäminen on kuitenkin on vielä sitä mitä sä teet niiden omien normitöiden lisäksi tai ohessa."	Työyhteisöpäivässä piti pohtia ESO:n tuottamaa lisäarvoa ja palveluita. Ennen kuin tehtävää oli edes aloitettu, oli tullut jo monta kommenttia, kuinka tällainen harjoitus on turha "ei näitä kannata miettiä" "lähestymistapa on väärä" "ei meidän kannata käyttää tällaisia yksityisen puolen termejä" "ei meillä ole tällaisia palveluita"
"Senior-level champions" jotka tukevat innovaatioiden läpivientiä (Albury 2005:52)		"Jos saa sen (idean) myytyä oikealle ihmiselle, niin sit sitä rahaa on ja oikeita resurssejakin, niin siitähan se on kiinni."  Asiakassegmentointi on uusi asia VH:ssa. Ylimmän johdon vahva tuki auttanut läpiviennissä.	"Osittain mä nään tuon meidän johtamisen ongelmana, ihan tuolla yksikkötasolla, niin ei meillä sellaisia todellisia johtajia ole, muutosjohtajia ole lainkaan."  Suurempaan tavoitteeseen tähtäävät sponsorikokonaisuudet ovat hyvä uudistus: "Ei vielä toimi kunnolla, mutta ajatus on hyvä."	Uusi sponsorimalli, jossa valittu johtaja tukee tietyn kokonaisuuden edistämistä, esim. sähköinen asiointi
Selkeä suunta ja tavoitteet johdolta, mutta ei tarkkaa kontrollia (Albury 2005:53)		Kehitystoiminnasta puuttuu roadmap, jonka avulla mentäisiin tavoitteellisesti kohti suurempia tavoitteita.  "Tavallaan se johdon käsitys minin niitä resursseja laitetaan – pitäis ymmärtää se, että joskus jonkun asian tekeminen tai tuloksen saaminen saattaa kestää hiukan kauemmin, mutta siihen kannattaa silti investoida ja panostaa, vaikka sitä ei etukäteen tiedetä, kun se voi olla sellaista välillistä."	Esimiehet eivät osaa kannustaa muutokseen: "Osittain mä nään tuon meidän johtamisen ongelmana, ihan tuolla yksikkötasolla, niin ei meillä sellaisia todellisia johtajia ole, muutosjohtajia ole lainkaan."  "Kun on katsonut niitä johtoryhmän kehittämisagendoja ihan vaan, mitä ne käsittelee per yksi kokous, siinä on aikamoista siippusalaattia. – – Ei siihen käytetä mitenkään liikaa aikaa, ei yhtäkään päivää käytetä siihen, että minin suuntaan me halutaan olla menossa. Että enemmän ratkotaan niitä ihan lähiaikojen ongelmia."  "Joka vuosi pidetään keväisin joku kriisikokous, että hei nyt näitä kehittämisaloitteita on liikaa ja meidän pitää priorisoida ja syynä käytetään milloin mitäänkin, useimmiten VALMIS-hanke – – Ja sitten viikon kuluttua jatketaan niin kuin ennenkin."	Organisaatiossa vaihtelevia linjauksia vanhojen tietojärjestelmien kehittämisestä.  Johdon antamat ohjeistukset ja käytännön toiminta eivät aina kohtaa: "Siinä on sellainen pukki kaalimaan vartijana -tilanne. Kehittämisspääliikö toimii portinvartijana, että [kehityshankkeet] valmistellaan hyvin, mutta sitten ylijohdaja käsklee, että hanke on tuotava seuraavaan ICT-ryhmään."  Esikunta- ja oikeusyksikön työyhteisöpäivässä käytettiin puheenvuoroja, joissa todettiin johdon keskittyvän lähinnä operatiivisiin asioihin tulevaisuuskysymysten sijasta.

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>RESURSSIT</b>				
Yleinen tehostamistarve "pakottaa" innovointiin" (Koch & Hauknes 2005:44)	Innovaatiotoiminnan resurssien (raha, henkilöstö) puute (Koch & Hauknes 2005:44)  Kustannuspaineen korostaminen kaventaa innovaationäkökulmaa (Lovio & Kivisaari 2010:38)	Kehittäminen kohdistuu nykyisten prosessien tehostamiseen, että vähenevillä resursseilla saataisiin aiemman tasoista palvelua.  "Meillähän on sillein, että siellä on lakimuutoksia HEVE:ssä jonkin verran ja se on selvä, että ne on pakko jollain tavalla toteuttaa. Sitten on teknologiamuutoksia, kun teknologia happensee, niin on pakko. Sitten on valmistautumista VALMIS-hankkeen tavoitetilojen osalta, nekin on pakko tehdä. Sen lisäksi siellä ei oikeen oo mitään priorisoitavaa."  Aikaresurssit eivät niitä kehittämiseen: "No vaikka meille rekrytään lisää ja lisää porukkaa, niin meillä on vaan se, kun me yritetään tätä nykymaailmaa ylläpitää ja sit pitää valmistautua siihen tulevaan, niin kaikki on vaan niin buukattuja, että ei vaan oo aikaa, ja se on ihan jotenkin karseeta."  Henkilöstöresurssit kehittämiseen on hyvin rajalliset: "Se on niin tarkkaa ohjattua, että kun on tietty resurssi pyydetty, niin siitä ei voida joustaa." / "Henkilöstöresurssien saaminen kehityshankkeille kestää kauan" / "Tekeminen on vahvasti projektimuotoista ja sen ulkopuoliselle ideoinnille ja kehittelylle hankala löytää aikaa/ihmisiä"  Priorisoinnissa VH:n toiminnan tehostuminen menee asiakashtyötyjen edelle, koska resurssivaatimukset on niin tiukat. "Tavoitteet on niin hyvin euromääräisiä ja sitten on niin kova resurssivähennystarve. Niin varmaan se sieltä sitten tulee, että tehdään sitten niitä, joista pystytään se hyöty näyttämään nimenomaan niinä euroina."	Isot hankkeet syövät paljon resursseja, ja muulle kehittämiselle hankala saada riittäviä henkilöresursseja: "Tässä on vielä se tosi paha ristiriita, kun meillä tosiaan on VALMIS-hankkeet ja tulossa muutamia mitä KATRE:t ja tän tyypiset, jotka niinkun selkeesti, tai oikeestaan sanotaan, että muuta kehittämistä ei saa olla, niin tää kyllä on sitten minusta vaikuttanut siihen, että sitä ideointia ei varmasti ole niin paljon kuin pitäisi olla."  Pääosin vain pakollisiin hankkeisiin riittää resursseja  Ihmiset ovat niin paljon projekteissa kiinni, etteivät ehdi hoitaa seuranta- ja koordinoitiroolejaan.	Perustoimintaa suositaa kehittämisen kustannuksella: "Turvataan nykyiset hankkeet loppuun ja meidän täytyy pitää huolta perustoinnastamme, sitten me ollaan saatu jo paljon aikaan" (Liiketoimintasunnittelukieroksen avauksellisuus)  Kehitysrahaa jää budjettiin, mutta henkilöstöresurssit tulevat vastaan.  "Vaikka joskus meillä puhuttiinkin, ettei pääpainon pitäisi olla tuottavuudessa, vaan vaikuttavuudessa, mutta kyllä se nyt kääntyy taas. Kun htv:t laskee niin rajusti, että meidän on pakko miettiä nimenomaan sellaisia kehittämiskeinoja, millä me jatkossa pystytään selviämään vähemmillä htv-panoksilla"  Kehitysrahaa jää budjettiin, mutta henkilöstöresurssit tulevat vastaan.
	Lyhyen aikavälin budjetointi ja suunnittelu (Albury 2005:55)	"Ensin mennään johonkin suuntaan ja tehdään jotain, sitten laitetaan liinat kiinni ja sitten tehdään jotain. Ja vähän sillein vuosibudjetti, rahabudjetitisyksissä. Eli keväällä aina on rahat loppunut, sitten aina taas saakin tehdä."	"Me valitettavasti ollaan budjetisidonnaisia ainakin suurimman osan osalta, ja sitten me ollaan myös resurssisidonnaisia. Nää tietyt, jotka on pelkästään YVETA:n kohteita, nehan me voidaan aloittaa milloin itse nähdään parhaaksi. Mutta ne jotka on liiketoimintasunnitelmassa ja vaatii muiden yksiköiden resursseja, me ollaan niissä kiinni ja ei se ole hyvä. Se pitäis olla sellainen rullaava menettely, että me ei olla kalenterivuteen sidottu."	
	Niukoilla resursseilla toteutetaan liikaa projekteja yhteiskaisesti, jolloin hankkeet myöhästävät ja virheet lisääntyvät (Cooper ym. 2000; Ulrich & Eppinger 2012:64)	"Että koko se mihin käytetään se aika, kaikilla on koko ajan kalenterin täynnä ja sitten ne venyy ja venyy ja venyy ja venyy, ja per projekti käytettävä htp vaan lisääntyä sitten. Mutta se on ihan meidän resurssikäytön, tän koko suunnittelun ja ohjauksen, se on rakennettu ihan tällein, et se pitäis kaikkialta muuttua, että me voitais sitten käynnistää uudelleen, että ihmisillä olis sitten kalenterit tyhjänä. -- -- Pitäis sydän pysäyttää ja käynnistää uudelleen, että pääsis uudelleen rytmiiin."  Yhteisiä palaveriaikoja on välillä mahdoton löytää, kun ihmiset ovat mukana niin monissa eri projekteissa. Kirjallistakin palautetta on ajoittain hankala saada.  "Projektit kestää kymmenen kuukautta, niin me kuukauden välein pidetään jotain palaveria, jossa me edistetään sitä hommaa ja aloitetaan aina palaverin alussa suurin piirtein alusta se homma joka kerta ja se kestää kestää kestää. Mä rupesin tekeen sitä samaa, että mä laitoin projektiryhmän tähän ja ohjausryhmän tähän ja niinkun näin, mutta eieiei..." (Nyt itse alkanut pyrkiä tehokkaampaan toteutusmalliin.)  Kehityshankkeiden aikataulut ei pidä. "Se ensimmäinen asia minkä mä opin, kun mä tulin tähän (Vero)hallinnon puolelle, oli se että deadline venyy aina."	"Aika monesti isommat kehittämisshankkeet, niissä aina aikataulu venyy ja tarvitaan lisää rahaa kesken kaiken ja niihin tehdään muutospyyntöjä ja sitten sitä aikataulua jatketaan ja annetaan lisää rahaa."	

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>TYÖNTEKIJÄT</b>				
Monialaisuus (erilaiset taustat, ajattelutavat) (Bason 2010:124–126; Albury 2005:53)	Erilaisuuden puute / sisäiset rekrytoinnit (Bason 2010:253; Albury 2005:53)	<p>"Lainsäädäntöhankkeita toteuttaa lähinnä juristit, mutta pitäisi olla sellaista liiketaloudellistakin näkemystä, että voiko olla järkevämpiä ja edullisempia ratkaisuja. Suurimmalla osalla hallinnollisista henkilöistä ei ole mitään käsitystä mistään liiketoiminnallisista asioista."</p> <p>VH pyrkii alueelliseen tasapainoon. "Joo, on on on, se on kaikissa asioissa, eli esim. projektinomistaja on tasaisesti eri verotoimistoissa." / "Mut jos lähetään rakentaan projektiorganisaatiota sillä perusteella, että on kiva ja reilu tapa ottaa joka puolelta Suomea vähän niinku jotain tyyppejä. -- Aina ei toki ihmiset löydy PK-seudulta, mutta en nyt pitäis sitäkaan valintaperusteena, että otetaan tasaisesti joka puolelta."</p>	<p>Projektiryhmät eivät ole monialaisia.</p> <p>Ajoittain kehityshankkeita viedään vahvasti yhden ihmisen näkemys mukaan. "Meillä voi olla niitä keitä joilla on itellä hirveen selkee visio, eikä ne haluu siihen ketään niinku mukaan kauheesti sähläämään, että mulla on tää hyvä visio niin mennään tällä ja mä pystyn tän viemään."</p>	"Verohallinnossa monialainen tiimi tarkoittaa, että on verotusosaajia eri osa-alueilta."
	Innovaatiotoiminnan resurssien (kyvyt) puute (Koch & Hauknes 2005:44)	<p>Kehittäjiltä puuttuu valmiudet kehittämistyöhön. "Meillä on jotakin osaamista joillekin kehittämisen alueille, mutta aika vähän ja eikä osata käyttää niitäkään vähää mitä on olemassa."</p> <p>Verotoimistojen virkailijoilla on liian kapea näkemys kehittämistyöhön (paitsi nykyprosessien ylläpitoon). Toteaa kuitenkin, että apua ja näkemystä kehittämiseen tarvitaan myös verotoimistoista, mutta kehittäminen olisi OKY:n vastuulla.</p> <p>VH:n työntekijät hyvin tunnollisia ja varmistelevia: "Siinä oli tehty OKY:jen väelle persoonallisuusanalyysiä ja sieltä nousi se tunnollisuus voimakkaasti ja sehän on meillä tämmönen ihan terveysriski täällä. Se tulee aina henkilöstötutkimuksissa täällä, että me halutaan varmistella loppuun saakka kaikkea ja me halutaan hirveesti ohjeita. Me halutaan varman päälle ohjeiden mukaan pelata, mikä meidän toiminnalle on ihan oookoo."</p>	<p>Kehittämiskyvykkyyttä ei huomioida rekrytoinneissa: "Mä en itse asiassa itsekään ole tätä tältä kantilta ajatellut, että näinhän sen pitää mennä (pitäisi rekrytoida ihmisiä joilla on kyvykkyyttä kehittämiseen). Nyt siinä ajatellaan pelkästään prosessiin kuuluvia rooleja ja niihin kuuluvia tehtäviä. Mutta, iso mutta on se, prosessi vastaa kuitenkin prosessinsa kehittämisestä, prosessissa liiketoiminnan kehittämisestä. Mutta sitä ei ole ollenkaan ajateltu siellä prosessin sisällä."</p> <p>"Kehittämishakuisuus, sitä osittain on ja tietyissä paikoissa, mutta pääsääntöisesti sitä ei oo. Ja toisaalta meillä ei oo ihmisiä, jotka pystyy kehittämistoimintaan. Että ei oo sellaisia yksilöitä, jotka näkisi tulevaisuutta." / "Se porukka mikä tulee tänne, niin ei ne ole mitään muutosta rakastavia ihmisiä. Kun tullaan verotusta tekemään virkamiehenä, arvostetaan pysyvyyttä, ei oo mitään suuria riskinottajia, ei olla kovin kokeilevia." / "Meillä on ihan yksittäisiä kavereita, jotka sen pystyy tekeen (radikaalia kehittämistä). Ja se on paremminkin ihan kyvykkyyksistä kiinni. Meillä on kyllä varmaan halua siihen, mutta ei ole kykyä. Mutta meidän yksikön puolella mä nään, että meillä on yks kaveri tällä hetkellä."</p> <p>Kehittäjät nousevat oman työn kautta, eikä ulkopuolelta juuri tule kehitystyöhön suuntautuneita ihmisiä.</p>	Tietotekniset taidot keskimäärin puutteelliset, vaikka työskennellään pitkälti tietotekniikan varassa
Työntekijöiden kouluttaminen luovaan ajatteluun (Albury 2005:53)		<p>Asiantuntija ei osannut heti vastata kysymykseen, kuinka VH tukee tietämyksen kasvua ja ideointia. Kun kysyi uusiksi, miten VH tukee luovissa prosesseissa (aikaa, työkaluja, menetelmiä; "Vastaus on varmaan molempiin ei. En mä tiedä mitään jostain menetelmistä." Hän ei tiedä, että kehittämisen tueksi olisi olemassa mitään koulutuksia.</p> <p>Miten VH tukee (kehittämiseen liittyvien) kykyjen luomisessa? "No ei kyllä, en ainakaan mä oo törmännyt siihen."</p>	<p>VH ei tarjoa tukea valmistelijoiden kehittämiseen liittyvien kyvykkyyksien kehittämiseen.</p> <p>Kokeilukehittämisen koulutuksia on ollut viime aikoina, mutta asiantuntija näkee sen "enemmän nimellisenä tukena".</p>	Verohallinnolla lyhyitä koulutuksia palvelumuotoilun ja kokeilukehittämisen tiimoilta
Työntekijöiden verkostoitumismahdollisuuksien edistäminen (Koch & Hauknes 2005:45; Albury 2005:54)	Vuorovaikutuksen puute organisaation osien, tasojen ja ammattiryhmien välillä (Koch & Hauknes 2005:40)	<p>Toimialajaottelu aiheuttaa raja-aitoja - erilaiset toimintatavat ja menettelyt, hankala verkostoitua.</p> <p>Asiantuntijalla verkostoituminen onnistunut hyvin asiakasrajapintaan, mutta kehitysyksiköiden välillä huonommin. "Kyllä mä nään, että asiakasrajapintaan mulla on sellaiset verkot muodostunut, että se (verkostoituminen) onnistuu sinne. Mutta sitten täällä horisontaalisesti, mä saatan sitten ehkä vaan joskus hyväksyä sen, että mä en välttämättä ymmärrä kaikkea kaikesta, eikä mun välttämättä tarte ymmärtää ja enkä mä yritä kaikille sitten myydäkään."</p> <p>Verkostojen rakentaminen vaatii paljon omaa aktiivisuutta, VH ei tue siinä.</p>	<p>Alueyksiköiden / niiden eri toimipisteiden välillä niukasti vuorovaikutusta</p> <p>"Me ollaan niin iso organisaatio, että sitä tietoa on ihan hirveesti, päivittäin tulee, niin kukaan ei ehdi seurata oman tontin ulkopuolisia, välttämättä, ellei oo luotu jotain mekanismeja sinne. -- Jollain lailla ne välineet pitäisi saada tai se kommunikaatio pitäisi saada semmoiseksi, että olisi mahdollista saada se tieto kaikille niille joihin se voi liittyä."</p>	



Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>KEHITYSPROSESSI</b>				
Iteratiivinen kehitysprosessi (Sanders & Stappers 2008; Bason 2010:18, Kurronen 2015)	Lineaarinen kehitysprosessi, mutta sekini parempi kuin ei mitään (Bason 2010:18, Kurronen 2015)  Toimivien kehitysprosessien & kehityssuostamisen puute (Bason 2010:15)	<p><b>TK-prosessi: "Hyvää on yhteinen malli, ja huonoa on se ettei sitä noudateta"</b></p> <p>HEVE:ssä valmisteluprosessi toimii muita yksiköitä paremmin, "valmisteluun saatu ryhtiä käskemällä"</p> <p>"Meillä on vähän semmoinen vesiputousmalli kaikessa. Siellä on myöhemmin kehittämisputkessa hankinnan ammatillaisia tai ICT-ammattilaisia, mut se on sitten myöhemmin. Me ei tehdä niinkun isommalla joukolla siinä alussa, ja sitä voisi tehdä paljon enemmän."</p> <p>"Nyt ensimmäisen on niinku, että miten Salkkuun laitetaan. Me mennään hirveesti näiden, minne hierarkia, pitääkö viedä prosessien yhteistyöryhmään, ICT-ryhmään, Vejoon. Mitäs dokumentteja pitää tuottaa? Se on se ensimmäinen asia, mikä on mielessä, se dokumenttien tuottaminen. Ei se, että miten me todennetaan, että onko tämä sen arvoista, että me tuotetaan joku dokumentti tästä."</p> <p>"Meillä on tosi paljon sellaisia projekteja, joissa vaan selvitetään jotain, jotka ei tuota mitään muuta kuin paperia -- -- Kuinka moni tuottaa sitten sellaista, joka oikeesti näkyy meidän organisaation ulkopuolelle, niin tosi vähän. Ja mistä vois sanoo sitten, että nyt me ollaan parannettu, ja tää näkyy asiakkaalle ja tuottaa asiakkaalle jotain tai omistajalle jotain, niin niitä on vähän."</p>	<p>"Kaiken kaikkiaan tässä viimeisen vuoden aikana me ollaan alettu ymmärtämään mikä se TK-prosessi on ja millaisia vaiheita siihen liittyy."</p> <p>"Meillä on vähän tapana se, että me suunnitellaan alusta loppuun ja se tuloskin pitää näyttää tältä. Kun me hyvin voitais mennä vaiheistetuksi, että suunnitellaan nyt ja tehdään tämä pätkä ja katsotaan kuinka monta polkua siitä haarautuu."</p> <p>"YVETA:n osalta mun täytyy sanoo, että me ollaan niin toteutusorientoituneita ja ratkaisukeskeisiä, että meillä se valmistelu tahtoo jäädä vähän puolitiehen."</p> <p>Projektin valmistelua ei aina nähdä osana kehittämistä. "Meillä ehkä nähdään, että se asettamispäätös, että siitä projekti alkaa. Että ei nähdä sitä sillä tavalla, että se projektin valmistelu on jo sitä projektin edistämistä."</p>	<p>Kehityshankkeiden valmisteluvaihe ei toimi kunnolla: "Pahimmillaan se menee siihen, kun ei valmistella, että projekti saakin käynnistysluvan, ja mitäs nyt tehdään, homma onkin vasta otsikkotasolla. sitten odotetaan marraskuuhun, että pakko tehdä"</p> <p>"Ongelma ei välttämättä ole hyvien ideoiden puutteesta, eikä toteutusvaiheestaakaan, se meillä kyllä ihan toimii. Mutta siinä välissä on hirveä harmaa alue. On hyvä idea, mutta miten saada se läpi. Joku johtaja tykkää ja toinen ei, sitten idea menee viideksi vuodeksi odottamaan pöytälaatikoon. -- -- Mun mielestä se on oikeesti surullista, että 14 tai 13 vuotta sitten on konseptoitu Oma-vero portaali, ja edelleenkin meillä ei ole sitä."</p> <p>"Täällä on vielä sitä ajattelua, että kehitysprosessi lähtee siitä liikkeelle, kun kirjoitetaan asettamispäätös."</p>
(jatkuu)	(jatkuu)	<p>"Tommonen scrum-tyyppinen tai sprintti, että ei se kuulu meillä kulttuuriin"</p> <p>"Just pidin koulutuksen, jossa osa ei ollut kuullutkaan TK-prosessista -- -- Mitä nää salmiakit oikein on?" (salmiakteilla merkitään TK-prosessin vaiheiden välisiä portteja)</p> <p>Miten VH:n TK-prosessi toimii, että mitä hyvää/kehittävää? "No se on mulle itse asiassa aika lailla musta aukko."</p> <p>Asiantuntija tekee kehittämistyötä iteratiivisesti: "No ei mulla ehkä noista oo puhtaasti kokeilun nimissä oo kauheesti kokemusta. Mutta se on poliittisesti fiksuinta tai myynnin ja markkinoinnin kannalta, että mä teen sen jonkun kanssa jossain yksikössä. Ja sitten mä saan sen todennäköisesti myytyä sen sitten sillä keisillä useemmalle. -- -- Kyllä se vaatii sen, että pienenä yhdessä paikassa -- -- Vois sanoo, että mulla on yksiköittäin sellaisia laboratorioita, semmosia ryhmiä, jossain Seinäjoella, Kuopiossa, Oulussa, missä mä tiedän, että mä saan ne jutut läpi, ettei ne vaan hautaudu jonnekin. -- -- Niin sit muu yksikkö ostaa sen kanssa. Ja todennäköisesti me ollaan siitä saatu sit karsittua ne feilit pois."</p> <p>Tehdään paljon määrittely/selvitysprojekteja, mutta ne etenevät huonosti tuotantoon.</p>	<p>"Kyllä se taitaa vielä sitä perinteistä mallia vielä etupäässä olla, että suunnitellaan huolellisesti ja valmiiksi ja toteutetaan hartaasti. Että ei näitä ketteriä menetelmiä kyllä täällä oikeastaan ole käytössä. Että se voi olla sen kehityshankkeen, että sitä voi edeltää joku kokeilu, mutta ei semmoinen iteratiivinen se itse kehityshanke kyllä ole."</p> <p>"Muutenkin tällainen kulttuuri, että suunnitellaan vuosi ja toteutetaan kaksi vuotta, että saadaan kolmen vuoden kuluttua joku lopputulos, niin maailma ympärillä on muuttunut sitten jo kovasti, että se ei enää vastaa sitä alkuperäistä ajatusta, että se reagointinopeus meidän pitäisi saada nopeammaksi"</p> <p>"Kehitystyö on aiemmin ollut huonosti koordinoitua. Se on parantunut merkittävästi nyt lähiakikoina. Se ei vielä vain ole kovin kypsä. - - on tullut kehityspääliikköroolit ja kehittämiskohteiden valmisteluyökalut, ja ne on hyviä asioita."</p>	Kehityshankkeiden toteutusvaihe toimii, tai sitä ei koeta erityisen ongelmallisena.
(jatkuu)	(jatkuu)	<p>"Meillä on tosi paljon projektibyrokratiaa." / "Se kestää aika kauan, että saat sen kehitysidean siinä putkessa niin, että se on priorisoitu ja sulla on ne resurssit käytössä."</p> <p>Projekteina tekeminen on tehnyt toiminnasta organisoidumpaa ja tehokkaampaa. Välillä kuitenkin pieniä lakimuutoksia projektoidaan "turhaan"</p> <p>Prosessinomistajat ovat liian monessa ohjausryhmässä, eivätkä ehdi paneutua hankkeisiin kunnolla.</p> <p>TK-prosessi näkyy kehittäjälle ylimääräisenä käytännön kehitystyötä häiritseväna taakkana. "Hallitsen sen aika huonosti ja mä teen myöhässä kaikki ne stepit. Kyllä mä ymmärrän koko sen problematiikan ja koko sen vaivannäön mitä siinä pitää tehdä -- -- että ehkä se meille paremman ymmärryksen luo mitä historiassa on tehty. -- -- Kyllähän mä sen vaivalloisena nään."</p> <p>Asiantuntija toivoisi SCRUM-tyyppistä kehittämistä. Projekteissa tekeminen ei ole tehokasta ja aika hajaantuu liian monelle hankkeelle.</p> <p>"Helposti se on meillä niin, että se on ideaa suoraan projektiksi."</p>	<p>TK-prosessi näyttyytyn 'pakollisena pahana' ja raportointivelvollisuutena, josta ei koeta hyötyä käytännön kehitystyössä. "Sinä täytät joka kuukausi nämä powerpointit ja kerrot kuinka tämä edistyy tämä hankkeesi. Ne varmaan on semmosia, että isossa kuvassa täytyykin tehdä ja olla joku sellainen kuva. Ite ehkä välillä kokee, että onko tää nyt oikeesti hyödyllistä tähän varsinaiseen tehtävään. Mä ehkä ajattelen, että ne on sitten niitä, että joku on vaan jossakin päättänyt, että me mennään nyt tällä kaavalla."</p> <p>"No siinä voi vieläkin olla vähän sitä ensimmäisen maailman ajattelua, että jokaista tavoitetta kohti tarvitaan joku iso tietojärjestelmä. Ja sitten kun sitä tietojärjestelmää ruvetaan miettimään, vaikka tulorekisteriasiaassa, niin tarvitaan aika massiivinen määrittelyvaihe ja toteutusvaihe ja muuta. Että sitä tulorekisteriajastusta ei ole osattu pilkkoa pieniksi toteutuskelpoisiksi palasiksi, jotka muodostaisivat lopulta sen ison kokonaisuuden."</p>	



Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>IDEOINTI</b>				
Ideoita pitää olla paljon (Bason 210:193; Terwiesch & Ulrich 2009:170–172)  Tarvitaan sekä inkrementaalisia että radikaaleja ideoita (Bason 2010; Day 2007)		<p>"Mun mielestä pikkuideoita tulee paljon, mutta sellaisia isoja, mullistavia (ei) -- ja välillä tuntuu, et se olis meidän pöydällä, eikä siihen ei voi meillä olla pelkästään aikaa, et me mietittäis, vaan se prosessinomistajataso pitäisi saada nostettua - - tavallaan se ajattelumaa ilma vähän korkeemmalle."</p> <p>Ideoita riittää karsittavaksi: 90% hankkeista karsiutuu ennen LISUa ja sielläkin varmaan puolet.</p> <p>VALMIS-hanke ym. jarruttaa muuta kehittämistä ja ideointia: "Aikasemmin tuli enemmänkin sellaisia ongelmia, että tekkää näille jotain, ja nyt niitäkin tulee paljon vähemmän. Ehkä se tarina meillä on, että odottakaa."</p> <p>"Mutta just sellaisia tosi innovatiivisia ja ihmekehitysjuttuja, niin kyllähän niitä yrittää, mutta eihän ne etene."</p>	<p>"YVETAssa toivoisin, että meillä syntyisi enemmänkin niitä ideoita, jotta syntyisi aitoa priorisointia."</p> <p>Ideoiden syntyminen: "Mulla voi olla aika synkkä kuva aiheesta. Kentän väki puhuu paljon, että on ideoita, miksi heitä ei kuunnella. Mutta sitten kun kysyt niitä, niin ei sieltä tuu yhtään mitään."</p> <p>Verotoimistojen virkailijoiden ideat on pieniä: "Se voi olla tyyliin viisi ihmistä per vuosi mitä se asia sitten koskettaa, että sitä ei ole mitään järkeä sitten tehdä."</p>	Ideoiden määrää koetaan riittäväksi ja jopa rasitteeksi joissain osissa Verohallintoa.
Ideointia pitää edistää aktiivisesti (Ulrich & Eppinger 2012:57)  Lupa 'nikkoa sääntöjä' ja kehittää ideoita organisaation kaikilla tasoilla (Albury 2005:53)		<p>Ideointiin ei suuremmin kannusteta. Ideointi on yksittäisten innokkaiden varassa. "Mä oon vähän pettynyt siitä motivaation tai motiivoinnin tai mahdollistajan roolista mikä meidän esimiehillä ja johtajilla on."</p> <p>HEVE:ssä on tulossa Hackathon-tilaisuuksia kaikille palveluiden kehittämisestä kiinnostuneille.</p> <p>VH on vähitellen saanut analysointiosaamista, ja sitä kautta voidaan etsiä ongelmia.</p> <p>Projektiön valmistelu ja ideointi on vahvasti vetäjän vastuulla: "Siihen sä ehkä voit saada vielä kommentteja, että jos sulla on vaikka kaks mallia, että kumman puolella. Mutta jos sä yrität saada, että olisko teillä vielä joku kolmas malli, mitä mä en oo tajunnut, niin aivan turha toivo."</p> <p>Nouseeko VH:n kulttuurissa ideointi "automaattisesti"? "Ei missään tapauksessa, että kyllä ne sitten jurnutetaan kahvipöydässä ja sitten that's it."</p> <p>Ideat tulevat muun työn ohessa. Niitä ei pyritä erityisesti tuottamaan.</p>	<p>Periaatteessa virkailijat voivat tuoda ideoitaan yksiköiden prosessivastaavien kautta, mutta käytännön toimivuudessa ei ole tietoa.</p> <p>Ideoinnille ei tarjota aikaa: "Kenellä niitä ideoita on, ne tuo niitä eteen, mutta sellainen, että kerran kuussa on päivä, että oikeesti mietittäis ja annettais ajatusten lentää, että sellainen vähän vielä uupuu. — Tässä OKY:ssäkin jokaisella on kyllä aika kelloitettu se työaika sillein, että on kyl niin paljon sitä työtä, että se pääseminen irti siitäkin on vähän vaikeeta tai sillain vähän hankalaa."</p> <p>Muiden ideat eivät näy: "Meillä pitäis olla sellainen käsittelyprosessi että kaikki riippumatta mistä ne tulee ne ideat kirjattais muistiin, sitten joku päävastuutaho, joka miettii sitä asiaa aluksi, ja supplioi vähän sitä minkä tyyppisiä nää on ja ryhmittelee ja sitten merkata missä tilassa tää on."</p>	<p>Ideoiden kulku: - bottom-up-ideointi: yksiköistä / paikallisista yksiköistä, paikalliset prosessivastaavat, prosessinomistajat, prosessien johtoryhmät - top down: pääjohtajalta yksiköille toteutettavaksi</p> <p>Periaatteessa kuka tahansa mistä tahansa (VH:n sisältä) voi tuoda idean esille, työkalut on olemassa.</p> <p>Hyvillä ideoilla ei ole aina tilaa edetä "On meillä niitä hyviäkin ideoita ollut. Nyt ollaan rakentamassa OmaVero-konseptia, ja valehtelematta se on mietitty 13 vuotta sitten."</p>
Innovoinnin tukimekanismit: ideaboksit, palautesysteemit (Koch & Hauknes 2005:45; Bason 2010:110–111)  Luovaa ajattelua tukevat tilat (Albury 2005:53; Bason 2010:191)		<p>Ideoille on kanavia, mutta kanavat ovat vähäisessä käytössä: "EON-prosessilla on kyllä, että kerätään kahta eri kanavaa ideoita, että ja kyllä niitä tuleekin kaikenlaista. Mutta me ollaan nyt niinkun kolme vuotta on ollut sellainen virkailijan havaintolomake ja niitä tulee ehkä yks kuussa. Et kyllähän ne virkailijat näkee arjessa koko ajan jotain sellaista, mitä vois kyseenalaistaa, mutta ei niitä tuu vaan sitten."</p> <p>Millaisilla työkaluilla VH tukee ideointia? "Niin en mä tiedä, tukeeks jollain tavalla"</p> <p>Ideointialusta periaatteessa löytyy: "Mehän mietittiin sitä Sharepointin kehittämisaloitesivustoa, että sinne voisi ideoitakin tehdä, mutta ne on oikeesti enemmän projektisuunnitelmia, kun niitä ruvetaan syöttää sinne. Että se on liian vaikeeta."</p>	<p>Ideointi halutaan avoimeksi: "Laitetaan kaikki ideat esille tonne jonnekin, niihin saa kommentoida, niistä jalostuu joku osa eteenpäin vietäviksi ja niitä ehkä työstetään vähän eteenpäin, valmistellaan, voi tehdä jonkun kokeilun siinä vaiheessa, että saisi lisäarvoa siihen idean kehittelyyn. Niin kaikki voisi olla ihan avointa mun mielestä."</p>	<p>VH:n hankkeiden valmistelutyökaluun voi periaatteessa kuka tahansa käydä kirjaamassa ideoita.</p> <p>VH:n uusista toimitiloista Vallilassa löytyy projektitilaa ja tyhjiä seinä, joita voi hyödyntää ideointiin.</p>

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>KOKEILEMINEN</b>				
Kokeileminen on tärkeää riskien pienentämiseksi, oppimiseksi ja parhaiden ratkaisujen löytämiseksi (Bason 2010:195-198; Brown 2009:105)		<p>Kokeilukulttuurina on pyritty viime vuosina edistämään, mutta ei kovin johdonmukaisesti.</p> <p>Kokeilukulttuurista ei ole vielä näyttää suurempia onnistumisia: "Kokeilussa me ollaan ihan niinkun alkutekijöissä."</p> <p>Ideaali kokeilukulttuurista: "No sitä, että se olisi aina ja kaikessa arjessa. Että mietittäis, että mikä on se pienin kokeilu, minkä tästä voi tehdä. Sitten katotaan ja skaalataan ylöspäin. Mutta lähdetään ihan siitä pienimmästä."</p> <p>"Mutta minkä luontoisia meidän projektit on, niin kyllä siinä tehdään projektisuunnitelma ja sitten sen mukaan mennään. Että ei siinä mitään kyllä kokeilla."</p> <p>"Kun mä mietin noita projekteja mitä pääasiassa tehdään, että ei niitä voi kokeilla."</p> <p>Suuremmissa hankkeissa kokeileminen nähtäisiin hyvänä: "Meillä tulee rytinällä kaikki ja siis mä en pidä sitä niin kuin hyvänä."</p> <p>VH periaatteessa kannustaa kokeilemiseen, mutta siihen ei tarjota työkaluja: "No kyllä mun mielestä tukee, että jos siinä (ideassa) millään lailla nähdään mitään liiketoiminnallista hyötyä ja riskit ei oo kauheet eikä välttämättä hintalappu oo semmoinen. Et kyllä mä näen, et pääsee aika hyvin yrittään kuitenkin semmosta. -- Tässä nyt on paljon rummutettu kaikkee, niin mua vähän huolestuttaa, että se kannettu vesi ei vaan taas pysy siellä kaivossa, että koulutetaan kaks päivää ja annetaan kortit, että nyt lähetään kokeileen and that's it. Se vaan on se ihmisluonto ja mä vaan nään, et pitää vaan saatana mennä vaan siihen viereen istumaan, että kokeillaas nyt, et hei ihan oikeesti, eikä et jäädään vaan oottamaan."</p> <p>"Toisaalta puhutaan juhlapuheissa, että tehdään kokeilevaa kulttuuria, mutta sitten kun sä oot siellä projektibyrokraatiassa, niin sen asian saaminen niin, että sä saisit lähteä kokeilemaan jotakin ja sanoo, että mä en tiedä millaiset lopputulokset tästä tulee, niin sä et kovin helposti sellaisille saa tukea."</p>	<p>Pohjois-Suomen yksikkö mukana kokeilukehittämiskokeilussa. Ei vielä näy laajemmin VH:ssa.</p> <p>"No sehän [kokeileminen] on täällä aika tuore asia. Se oli ennenmin niinkun vois sanoa, että se oli aivan kielletty, varsinkin epäonnistuminen oli kiellettyä. Se oli ihan sama, että mitä pilottia teit, mutta se oli pomminvarma, että oli pakko tulla ne tulokset, jota alun perin lähdettiin hakemaan, tai se oli epäonnistunut. Mutta on se muuttunut nyt vähän parempaan suuntaan, että meillä on näitä kokeiluita lähtenyt."</p> <p>Organisaatiokulttuuri tukee nykyään paremmin epäonnistumista ja kokeilemistä. "Mun mielestä nyt tunnustetaan se, että jos me halutaan kehittää jotain, niin pitää olla se mahdollisuus siihen epäonnistumiseenkin. Että rohkeesti pitää vaan kokeilla ja sitten todeta, että mönkään meni. -- Ehkä aika alkaa olla vähän kypsä sellaiselle. Kyllä mä luulen, että ajansaotossa täällä on varmaan ollu paljon sitäkin, että joku ratkaisu on tehty ja sillä on sitten vaan menty."</p> <p>Kokeilevaa kehittämistä pidetään tärkeänä, mutta siitä ei ole kovinkaan vahvaa ymmärrystä. "Kyllä se on mun mielestä se ainut mahdollisuus. -- Jotta sitä voi oikeesti kehittää, niin välillä pitää olla lupa mennä väärin tai ei onnistua -- Mutta tietysti jos ne on niinkun miljoonia mitä siinä menee, pitää vähän pikkusen miettiä."</p> <p>Koulutuksia kokeilukulttuuriin ja ensimmäisiä kokeiluja alettu tehdä, mutta se ei ole vielä luonnollinen osa kehittämisprosessia.</p>	<p>Kokeiluja ei juuri tehdä: "100 000 € hankkeetkin pääsevät LISUun ilman minkäänlaista todennusta"</p> <p>Verohallinnossa on käynnissä kokeilukulttuurin edistämishanke kahdessa alueyksikössä.</p>
Kokeiluiden oltava nopeita ja keveitä (Brown 2009:89-92; Bason 2010:196-198; Gillinson ym. 2010:51)		HEVEssä ymmärretään nopeiden kokeiluiden ajatus: "Mä en tarkoita, että tarvis kokeilla noin (0,5v pilotilla) vaan ihan jollain hiton protolla."	<p>Kokeilut nähdään monesti raskaina: "Proton tekeminen on vähintään puolen vuoden työ"</p> <p>"Kyllähän pienelläkin vaivalla saa jotain, välineitäkin on siihen, että saa jotain protoja esille, joita voi käyttää tietokoneella tai kännykällä. Näkisin, että se on enemmän yksi viikko tai yksi kuukausi, että tehdään tommonen (proto). Ja sitten edetään siitä johonkin järkevään suuntaan."</p>	Kokeilut nähdään monesti raskaina: "Jos aatellaan meidän ICT-järjestelmiä, nehan ei mahdollista nopeita kokeiluja."
Kokeilurahoitus (Albury 2005:54)	Rahoituksen puute riskikokeiluihin (Borins 2001)	Yksi haastateltu asiantuntija jo hakenut ja saanut kokeilurahoitusta.	Yksi haastateltu asiantuntija jo hakenut ja saanut kokeilurahoitusta.	Innovaatoraha (max. 30 000 € / kokeilu) "vain kokeiluihin ja oppimiseen, ei tavoitella suoria hyötyjä" (otettu käyttöön 2016)
	Poliittisessa ympäristössä hankala saada tukea kokeiluille (Bason 2010:143)			"Tää on aika harvinaista, että meillä on tätä innovaatorahaa. -- Äkkiä näyttää siltä, että meillä on liikaa rahaa. Verohallinto on etuoikeutetussa asemassa moneen muuhun virastoon nähden, että meillä on näinkin paljon rahaa kehittämiseen. Monilla virastoilla sitä ei juuri ole, tai kehittäminen tehdään sovellushallinnan lomassa."
	Kansalaisten yhdenvertaisuuden takaaminen hankaloittaa kokeiluja, jotka vaikuttavat oikeuksiin/etuuksiin (Bason 2010:15-16)			

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>ASIAKASLÄHTÖISYYS</b>				
<p>Vahva ymmärrys käyttäjästä (Gillinson ym. 2010:51; Bason 2010:151-155)</p> <p>Käyttäjien osallistaminen / yhteiskehittäminen / avoin innovointi (Bason 2010:9; Hilgers &amp; Ihl 2010)</p>	<p>Tukeudutaan vain sisäisiin resursseihin (Hilgers &amp; Ihl 2010)</p>	<p>Asiakkaan valvonta ja ohjaus noussut keskiöön vähitellen ja muu toiminta tukee sitä. Aiemmin keskusyksikkö ohjasi muita ja nyt ne onkin tukitoimintaa. Aiemmin TIHA määritteli ja teki reunaehdot kehittämiselle, nyt se on selkeämmin tukitoimintaa.</p> <p>Asiakkaita otetaan mukaan asiakasraatin kautta: "No onhan sitä nyt kokeiltu, ja varmasti koko ajan enenevässä määrin pyritään tekemään. Itekin oon vetänyt jotain asiakasraateja Oulussa. Mitä nyt noita ollut kokeiluita ton mobiiliin kanssa ja sellasta."</p> <p>Asiakasosallistaminen on tällä hetkellä melko pitkälti konsulttien varassa: "Tällä hetkellä se on oikeestaan ollu enemmän siitä toimittajasta kiinni, että tuoko ne sen asiakkaan siihen mukaan vaiko eikö, ja ne on myös sen järjestänyt. Että me ei olla sitä tähän asti kovin itsenäisesti ehkä tehty, mutta siinä on paljon parannettavaa." / "Mutta kyllä siinä kuitenkin joku VALMIS-hanke tai OmaVero tai muuta, niin kyllä ne enemmän ottaa sitten toimittajalta sen kokonaisuuden. Mutta että se on sitten aika ainutkertaista ja osaamista ei jää taloon."</p> <p>Keveää ja nopeaa osallistamista ei vielä osata tehdä, mutta tarve tunnistetaan: "Ja siis ennen kaikkea siinä, että sitä tehtäis ihan kevyesti siinä sivussa, eikä niin että siinä pitää olla joku helvetin iso systeemi ja sitä tätä tuota. No se vois olla ihan vaikka, että mä soittelen kymmenen asiakasta läpi ja kyselen, että mistäs tämä johtuu"</p> <p>Käyttöliittymätestausta tehdään joissain hankkeissa, mutta muuten asiakasosallistaminen on alkutekijöissä.</p> <p>Käyttäjätietoa: asiakassegmentointi, käyttäjäprofilointi, tulossa tekstianalytiikka</p> <p>Segmentointi/profilointitietoa hyödynnetään verotustyön inkrementaalisisä kehittämisessä.</p>	<p>Asiakasnäkökulma tullut aiempaa keskeisemmäksi (mm. organisaatiomallin muutos), mutta kehittämistä riittää. Konserniverotuksen puolella asiakasyhteistyö on tiivistä. YVETA:lla myös tilitoimistoyhteistyötä.</p> <p>Asiakkaat eivät juurikaan ole mukana kehityksen alkuvaiheessa, vaan kun ensimmäiset demoversiot on valmiina.</p> <p>"No ilman muuta niiden (asiakkaiden) pitää mukana olla ja asiakkailta tulee ne toivomukset ja näkemykset, mutta niitä ei pidä ottaa kovin kirjaimellisesti. Että kyllä se Henri Fordin toteamus pitää paikkansa, että ne haluaa nopeampia hevosia. Mutta kyllä se heiltä saat kuitenkin sen vaatimuksen siitä, että he haluavat liikkua paikasta toiseen nopeammin."</p> <p>Käyttäjien huomiominen toimii ulkoisissa palveluissa paremmin kuin sisäisissä.</p> <p>Asiakaskontaktia haetaan tilitoimistoyhteistyön ja asiakasraatin avulla. (2 asiantuntijaa)</p> <p>"Kun se meidän asiakaskirjo on niin hirveen laaja, että se on sieltä A:sta Ö:hön, että välillä joudutaan tekeen sitä kultasen keskittien löytöä, joka sitten taas vähän voi olla juuri sellainen, että palveleeko tää oikeesti ketään."</p> <p>Asiakkailta kuultujen ideoiden ja ongelmien kirjaamisessa ei ole systematiikkaa.</p>	<p>VTV:n tarkastuskertomus digitaalisten asiointipalveluiden kehittämisestä: kehittäminen enimmäkseen teknologiaveistoista ja asiakasnäkökulma jää vähiin. (VTV 2016)</p>
(jatkuu)	(jatkuu)		<p>Asiakasosallistaminen tulee mukaan myöhäisessä vaiheessa ja on melko pienimuotoista. Olemassa olevien palveluiden viilaaminen tehdään asiakaspalautteen perusteella.</p> <p>Taloushallintofirmoilta tulee oma-aloitteisesti havaintoja/ideoita: "Ne (yritykset) ehdottaa meille, että miksipä me emme voisi ottaa sen datan vastaan sähköisessä muodossa, minkä he laittaa meille paperisena. Ihan yksinkertainen asia. No meillä ei ole nyt valmiuksia siihen, eikä ole vielä vuoteen eikä kahteen. Eikö tää oo hölmöä, että me ollaan menossa kohti tällaista alustataloutta, ja VH:nkin pitäisi olla osa sitä digitaalista ekosysteemiä ja siellä on monia toimijoita, jotka vaihtaa joustavasti ja reaaliaikaisesti tietoa keskenään. Niin me ei pystytty toimiin sillein."</p>	
			<p>Asiakas-käsitettä ei koeta sopivaksi julkiselle puolelle: "Ei me voida ajatella, että nuo verovelvolliset on meidän asiakkaita, koska se tarkoittaisi, että me ollaan myymässä heille jotakin. Ei me olla mitään kauppamiehiä. -- Se kuuluu minun mielestäni yritysmaailmaan, ja meillä on ihan omat käsitteet, ja ei niistä pidä luopua."</p>	<p>Yksityisen sektorin termin (kuten asiakas) ei nähdä soveltuvan julkiselle sektorille (ESOL:n työyhteisöpäivä)</p>

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
<b>HANKKEIDEN ARVIOINTI JA OPPIMINEN</b>				
<p>Arviointi systemaattisena osana toimintaa (Paasio 2006:98; Bason 2010:18)</p> <p>Huolellinen ennakoarviointi (Koch &amp; Hauknes 2005:45; Martinsuo ym. 2003:97)</p> <p>Vaikutusten jälkikäteisarviointi (Bason 2010:216–217; Paasio 2006:102–103)</p>	<p>Suoritusmittarien puute / huonot seurantamittarit (Bason 2010:215–217; Paasio 2006)</p> <p>Liialliset suoritusmittarit / raskas arviointiprosessi (Newman ym. 2001; Sörensen &amp; Torfing 2011:848; Bason 2010:18–19)</p>	<p>HEVE:ssä pyrittiin luomaan projektien valmisteluun portteja, jotta hankkeet eivät lähtisi liikkeelle ilman selkeitä tavoitteita ja mittareita.</p> <p>"Meillä on sillein, että siellä on lakimuutoksia HEVE:ssä jonkin verran ja se on selvä, että ne on pakko jollain tavalla toteuttaa. Sitten on teknologiamuutoksia, kun teknologia happensi, niin on pakko. Sitten on valmistautumista VALMIS-hankkeen tavoitteiden osalta, nekin on pakko tehdä. Sen lisäksi siellä ei oikein oo mitään priorisoitavaa."</p> <p>Kehittämispäällikkö pysyy hankkeista perillä henkilökohtaisesti kommunikoimalla projektipäälliköiden kanssa (yli 60 hanketta HEVE:ssä)</p> <p>Asiakaspalvelun kehittäminen pohjaa vahvasti mittareihin ja mittareita kehitetään aktiivisesti. "Just tehtiin tekstiviestikyselyitä meille soittaneille asiakkaille -- Saatiin parisataa vastausta. Tosi hyvällä tasolla, mutta sitten siellä on niitä huonojakin arvosanoja. Eilenkin soittelin perinnän asiakkaille, jotka on antanut huonoa (palautetta), ihan henkilöasiakkaille, ja kysyin että ilmeisesti kaikkea ei oo sitten mennyt ihan niin kuin Strömsössä."</p> <p>"Valtaosa mun tekemisestä on luoda palautetta, kun kaikki ihmiset haluaa palautetta työstään, ja yks keino on sitten mitata sitä tekemistä. Ja jos sä et voi mitata jotain, sä et voi kehittää sitä."</p> <p>Toiminnan mittarit eivät ole aina järkeviä ja saattavat haitata kehitystä: "Tällä hetkellä me tonne VM:lle asiakaskohtaamisista raportoidaan, että kuinka monta prosenttia asiakaskohtaamisista ei saada vastattua ja se on ainut semmoinen asiakaskohtaamisiin liittyvä mittari. Ja se tarkoittaa sitä, että esim. jos puhelulinjat menee punaiselle, niin me vaikka chätistä otetaan väkее pois, että leikataan muita kanavia ja tuetaan sitä, kun se on se mittari. Ja sehän on ihan älytöntä." (Tätä ongelmaa ratkotaan parhaillaan)</p> <p>"Vaikka ne edistymisraportit, en mä tiedä että kuinka tarkasti ihmiset niitä tekee. Sinne laitetaan niitä vihreitä liikennevaloja, niin niitä on helppo vaan klikkailla sieltä jotain, ja kieku-tietojen paikkansapitävyys on sitten toinen."</p>	<p>"No mä en edes ota Verohallinnon tasoa, kun sitä ei mun mielestä tänä vuonna ollut, vaan yksiköt priorisoi keskenään, prosessit sitten myös, ehkä osittain yhdessäkin."</p> <p>"YVETAssa toivoisin, että meillä syntyisi enemmänkin niitä ideoita, jotta syntyisi aitoa priorisointia."</p> <p>Kehittämispäällikkö pysyy hankkeista perillä henkilökohtaisesti keskustelemalla projektipäälliköiden kanssa.</p> <p>Hankkeiden jälkikäteisarviointi ei toimi.</p>	<p>Muna-kana-ongelma: Kun johto ei kuitenkaan käytä valmistettua materiaalia päätöksenteossa, niin valmistelijat ei viitsi panostaa siihen, ja johto ei taas käytä materiaalia, kun valmistelu tehdään huonosti.</p> <p>"Hyötyarviointimallit on systemaattisen itsensä pettämisen alue" (arviointi ovat ylioptimistia omien hankkeidensa suhteen)</p> <p>Hyötyjen seuranta heikkoa (vain yksittäisille hankkeille)</p> <p>Hankkeiden luvatuille hyödyille ei ole seurantamittareita olemassa.</p> <p>VM on alkanut vaatia systemaattista hyötyseurantaa erillisrahoitusta saaneille hankkeille</p>
<p>Yhtenäiset valintakriteerit (Albury 2005:54; Martinsuo ym. 2003:85; Bason 2010:193)</p>	<p>Valintakriteerit: Liian löysät, ideoita jää liikaa toteutettavaksi Liian tiukat, hyvätkin ideat karsiutuvat (Albury 2005:54)</p>	<p>Systemaattinen tapa puuttuu VH:n hankkeiden priorisoinnista.</p> <p>Hankkeiden priorisointi on selkeää ja hankkeiden karsimiselle esitetään riittävät perustelut. Läpi menee hankkeet, jotka kohdistuvat suureen joukkoon, pieneen joukkoon suurella vaikuttavuudella tai saavat paljon mediahuomiota.</p> <p>"Se (ei-kriittisten kehityshankkeiden priorisointi) menee varmaan sen hintalapun ja parstakertoimen mukaan, että kuka sen haluaa tai tilaa." (toistui kolmeen kertaan haastattelussa)</p> <p>Projektit on helpompi saada priorisointiryhmästä läpi projekti kerrallaan kuin suurempina kokonaisuuksina.</p> <p>"HEVE:ssähän on nyt tää priorisointiryhmä -- mä vien sinne priorisoitavaksi jonkun, se nousee, siel päätetään ne resurssit, et halutaanko antaa. Mutta miten ne sitten laittaa keskinäiseen järjestykseen, niin se ei ole mulle selvinnyt."</p>	<p>"Aiemmin oli sellainen toimintatapa, että oli erikseen tämä liiketoimintasuunnittelurulla ja sitten oli erikseen sellainen oikokaista, että jos pääjohtajalle sai suputettua, että tehdäänkö tällaista, niin sit lähdettiin tekeen. Et se on nyt mun mielestä poistunut."</p> <p>VALMIS-hankkeella liikaa valtaa: "Että tässä käytännössä heille on annettu sitä valtaa, että puoltaako ne hanketta vai eikö puolla. Ja siellä ei ole objektiiviset perusteet siihen, että kyllä he selkeästi kattovat sitä omaa etua, niin kuin kuuluu katsoa, mutta silloin on valta ihan väärässä paikassa."</p>	<p>"Tämä helpottaisi virkailijan työtä" - perustelua käytetään paljon, mutta "onko 10 muutosta vuodessa vai 100 000?"</p>
	<p>Haluttomuus epäonnistuvien hankkeiden lopettamiseen (Albury 2005:55)</p>	<p>Hankkeita ei keskeytetä. Huonojenkin hankkeiden annetaan mennä loppuun.</p> <p>Käynnistetyt hankkeet menevät aina loppuun saakka: "No en ole kuullut, että meillä ainakaan olisi keskeytetty."</p>	<p>Hankkeita ei keskeytetä. Ohjausryhmä / johto pyrkii reagoimaan huonosti meneviin hankkeisiin.</p> <p>Hankkeita ei keskeytetä: "Kyllä se puheissa ainakin pidetään mahdollisena, että kaikkia ei viedä loppuun, jos ei toimi, mutta en tiedä että onko konkreettisesti tapahtunut. Mutta se on äärimmäisen tärkeää, että se olisi semmoinen (että hankkeita keskeytettäisiin)."</p> <p>Kehityshankkeita ei keskeytetä, kun asettamispäätös on annettu. "Eeei, eei, ja menisikö ne (kehittämishankkeet) kuitenkin jollain tasolla loppuun. Lopputulos ei vaan kenties ole sellainen kuin alussa oli asettamispäätöksessä."</p>	

Edistäjät	Esteet	Henkilöverotusyksikkö	Yritysverotusyksikkö	Muut yksiköt / havainnot
Muilta oppiminen eli systemaattinen benchmarkkaus yms. (Albury 2005:53–55)  Epäonnistumisten hyödyntäminen oppimistarkoituksessa (Albury 2005:55)	Systemaattisten oppimisprosessien puute (Koch & Hauknes 2005:42; Bason 2010:234)  Epäonnistumisten käyttäminen poliittisen valtataistelun välineenä oppimisen sijaan (Chapman 2002:13)	Suuret epäonnistumiset käsitellään, ja niiden kautta saattaa muuttua rakenteet, ohjausmallit ja vastuusuhteet. Onnistumiset jäävät projektiitiimin sisälle.  Epäonnistumisia ei käsitellä. "Ei varmaan millään tavalla. -- Ei toi seuranta muutenkin monissa asioissa, että eei eei eei."  "Ei mulla oo yhtään kokemusta siitä, että olis jotain epäonnistumisia käsitelty yhdessä."  "Muutaman vuoden välein yritetään niitä samoja juttuja, vaikka ne on feilannut jo silloin pahasti aikasemmin, mutta ei oo vaan tietoo. Aina jostain nousee joku uus tekijä tekeen jotain juttuja, tai vaikka organisaation sisältäkin. Ja sitten on vaan jotain vanhoja partoja, jotka on niinku, että voithan sä yrittää."  "Ja ehkä sitten tässä kulttuurissa on joku semmoinen, että sen kriittisen palautteen saaminen koetaan hankalana. -- Ei ajatella niin, että se kriittinen palaute auttaa sitä kehittymistä."	Hankkeiden onnistumisista ja epäonnistumisista oppiminen ei ole kovinkaan systemaattista ja syvällistä.  Aiemmista hankkeiden kokemuksia ei hyödynnetä ("hyvin hyvin vähän"). Dokumentointi olisi kuitenkin arvokasta.  Kokemuksia hankkeista ei pyritä hyödyntämään.  Hankkeista oppiminen ei ole systemaattista ja jää projektiryhmien sisälle.	
	Julkisen arvon ymmärtäminen / mittaaminen hankalaa (Paasio 2006:97; Bason 2010:45-46, Langergaard 2012:104-105)			
	Demokraattisen / poliittisen näkökulman unohtaminen (Langergaard 2012:180)			
<b>MUITA</b>				
	Kannustimien puute kehitystoimintaan (Albury 2005)			
Kilpailun (näennäisen) luominen (Albury 2005)	Keinotekoiset kilpailulliset tavoitteet voivat joskus johtaa tarkoitamattomiin ja haitallisiin seurauksiin (Koch & Hauknes 2005:45)  Sisäinen (poliittinen) kilpailu voi häiritä järkevää yhteistyötä (Bason 2010:15)			
		Onnistumisia kehitystoiminnassa: "Me ollaan löydetty asiakasryhmiä, joissa veroniskit toteutuu, ja me ollaan pystytty kohdentaan resurssit sillä tavalla, että ollaan saatu veroeuroja, että se on valvonnallinen osuus siitä. Siitä on näyttöjä. Satoja miljoonia on kerättyä analysoimalla. Hyvin pienellä porukalla on pystytty kohdentaan se meidän valvonta niihin meidän riskiasiakkaisiin, jotka on oikeesti, ois menny huonosti sitten. Mitähän me tehtiin, parilla sadalla henkilötyöpäivällä saatiin 87 miljoonaa rahaa, että se on iso ero siihen mitä se normaalisti on."	Kysyttäessä merkittävistä onnistumisista viime vuosilta, kehittämisspäälikkö nostaa esille hankkeita, jotka on vielä kesken, ja joista odotukset ovat korkealla - eikä jo toteutuneita hankkeita.	

## LIITE 2: Haastattelurunko

### Aloituskysymykset

- Kuka? Tausta: koulutus, työura, tehtävät VH:ssa?

### Organisaatio

- Millainen organisaatio VH on? Mitä hyvää/kehitettävää?
- Miten VH:n organisaatorakenne tukee kehitystoimintaa?  
*...byrokraattisuus, siilot, hierarkkisuus, verkostoituminen*
- Kuinka johtaminen toimii VH:ssa?  
*...strategisia linjauksia, pikkutarkkaa näpertelyä*

### TK-prosessi

- Miten TK-prosessi toimii VH:ssa? Mitä hyvää/kehitettävää?
- Onko kehitystyöhön kohdistettu riittävästi resursseja (*rahaa, ihmisiä*)?
- Miten VH tukee kehittämistyötä? *Kyvykkyyksien luominen?*
- Ketä hankkeiden valmisteluun tyypillisesti osallistuu?  
*...yksinäistä puurtamista? monialainen tiimi? liikaa työryhmiä?*
- Miten projektien valmistelua ja etenemistä seurataan?  
*...keskeytetäänkö toimimattomat hankkeet?*
- Onko muiden hankkeiden valmistelua ja päätöksentekoa helppo seurata halutessaan?

### Ideointi

- Miten ideat syntyvät VH:ssa?  
*...ideoinnin työkalut, taustatyö ideoinnille*
- Miten VH:ssa kannustetaan ideointiin?  
*...onko kehittäminen palkitsevaa vai muuta työtä häiritsevä taakka*
- Onko ideoita liian vähän/paljon?

### Priorisointi

- Miten hankkeiden priorisointi toimii? Minkälaiset hankkeet pääsevät toteutettavaksi?  
*...kustannuspaine, sisäisiin prosesseihin keskittyminen*
- Millä perustein hankkeet valitaan? Miten ne pitäisi valita?  
*...valintaperusteiden selkeys, miten muodostuu julkinen arvo*

### Kokeileminen

- Miten kokeilemista tuetaan?
- Mitkä tekijät estävät tai hankaloittavat kokeilemistä?

### Asiakasymmärrys

- Kuinka asiakkaat otetaan huomioon VH:n kehitystoiminnassa?  
*...missä vaiheessa asiakkaat otetaan mukaan*

### Arviointi/Oppiminen

- Kuinka aiempien hankkeiden onnistumisia ja epäonnistumisia hyödynnetään kehitystoiminnassa?
- Miten epäonnistuneet hankkeet käsitellään?

### Toimintaympäristö

- Miten VM vaikuttaa kehitystoimintaan? Entä poliittinen päätöksenteko yleensä?  
*...lait/säädökset, kustannuspaine*
- Kuinka yhteiskunnan muutokset ylipäänsä näkyvät kehitystoiminnassa?  
*...demografiset muutokset, kansalaisten/yritysten odotukset, megatrendit*